



РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ИНТЕГРАЦИИ:

Европейский союз и Евразийское пространство



REGIONAL ASPECTS OF INTEGRATION:

European Union and Eurasian space



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ИНТЕГРАЦИИ:

Европейский союз и Евразийское пространство

Монография

REGIONAL ASPECTS OF INTEGRATION:

European Union and Eurasian space

Monograph



УДК 341.17
ББК 67.910.62
P32

Ответственный редактор Р.Ш. Давлетгильдеев

P32 Региональные аспекты интеграции: Европейский союз и Евразийское пространство : Монография = Regional aspects of integration : European Union and Eurasian space : Monograph / К. Malfliet, А. И. Абдуллин, Г. Р. Шайхутдинова [и др.] ; отв. ред. Р. Ш. Давлетгильдеев. — Москва : Статут, 2019. — 239 с.

ISBN 978-5-8354-1546-5 (в пер.)

Проблемы и перспективы региональной интеграции в Европейском союзе и на Евразийском пространстве, а также вопросы границ и идентичности, социальной политики, миграции в Европейском союзе, России и на Евразийском пространстве представлены в настоящей коллективной монографии в редком сочетании гуманитарных наук, включая право, социологию, международные отношения и экономику.

Такое междисциплинарное исследование стало результатом деятельности Поволжского международного центра превосходства в области европейских исследований — VOICES+ и основано на материалах международной научно-практической конференции «Региональные аспекты интеграции: Европейский Союз и Евразийское пространство», состоявшейся 11–12 декабря 2017 г. в Казанском (Приволжском) федеральном университете, а также на исследовательских проектах членов команды Центра VOICES+.

Настоящая работа адресована специалистам в областях международного и европейского права, европейских исследований, международной миграции, международных отношений и регионоведения, социологии и др., а также широкому кругу читателей, интересующихся указанными проблемами.

The problems and prospects of regional integration in the European Union and the Eurasian space, as well as issues of borders and identity, social policy, migration in the EU, Russia and the Eurasian space are presented in this collective monograph in a rare combination of the humanities, including law, sociology, international relations and economics.

This interdisciplinary research is the result of the activities of the Volga International Centre for Excellence in European Studies VOICES+ and is based on the materials of the international scientific-practical conference «Regional Aspects of Integration: European Union and Eurasian Space» held on December 11–12, 2017 in Kazan Federal University as well as on the research projects of members of the VOICES+ Centre team.

This paper is addressed to specialists in the fields of International and European law, European studies, international migration, international relations, regional studies, and sociology as well as to a wide circle of readers interested in these problems.

УДК 341.17
ББК 67.910.62

ISBN 978-5-8354-1546-5

© Коллектив авторов, 2019

Выражение признательности

Настоящая коллективная монография была подготовлена в рамках Центра превосходства Жана Монне в области европейских исследований *VOICES+* при финансовой поддержке Программы *Erasmus+* Европейского союза [565693-EPP-1-2015-1-RU- EPPJMO-CoE]. В этой публикации отражены мнения только авторов, и Комиссия не может нести ответственность за любое использование информации, содержащейся в ней.

Acknowledgments

This publication was prepared under the Jean Monnet Centre of Excellence in European Studies *VOICES+* co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union [565693-EPP-1-2015-1-RU- EPPJMO-CoE]. This publication reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

СОДЕРЖАНИЕ / TABLE OF CONTENTS

Предисловие / Introduction	6
---	----------

Раздел 1. Проблемы и перспективы региональной интеграции в Европейском союзе и на евразийском пространстве / Section 1. Problems and perspectives of regional integration in the European Union and Eurasian space	7
---	----------

<i>Malfliet K.</i> Europe as a Sleepwalker.....	7
--	---

<i>Абдуллин А.И.</i> Региональные организации экономической интеграции и роль международных судов в их развитии	25
---	----

<i>Шайхутдинова Г.Р.</i> Продвинутое сотрудничество государств: от европейского опыта к Евразийскому союзу.....	45
---	----

<i>Крюссман Т., Цыганцова С.И.</i> Пересмотр арктической исключительности: основы сотрудничества между ЕС и Россией	55
---	----

Раздел 2. Социальная политика ЕС и Евразии / Section 2. The social policy of the EU and Eurasia	68
--	-----------

<i>Strban G.</i> Social rights of migrants in the European Union	68
---	----

<i>Кузнецова И.Б., Масленкова Н.А., Обухов К.Н.</i> Евросоюз глазами молодежи: результаты опроса и фокус-групп в Казани, Самаре и Ижевске	99
---	----

<i>Ефлова М.Ю., Гарипова Р.Р.</i> Стратегии преодоления социальной эксклюзии наркозависимых и людей, живущих с ВИЧ: опыт стран Европейского союза и России.....	117
--	-----

Раздел 3. Границы и идентичность в ЕС, России и на евразийском пространстве / Section 3. The boundaries and identity in the EU, Russia and Eurasian space	148
--	------------

Каюмова А.Р., Валеев Р.М.

Роль Европейского пограничного и берегового агентства ЕС (FRONTEX) в борьбе с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми	148
--	-----

Яцык А.В.

Европейский миграционный кризис и русскоязычные в Эстонии: случай Нарвы.....	161
---	-----

Раздел 4. Миграционные процессы в ЕС, России и на евразийском пространстве / Section 4. Migration processes in the EU, Russia and Eurasian space.....	173
--	------------

Давлетгильдеев Р.Ш.

Международно-правовое регулирование трудовой миграции и академической мобильности в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе: возможность передачи опыта.....	173
---	-----

Иликова Л.Э.

Основные тактики в управлении миграцией в ЕС в период кризиса 2015–2016 гг. (на примере Италии, Венгрии, Германии).....	197
---	-----

Вашурина Е.В., Евдокимова Я.Ш.

Международная студенческая миграция в Европе: новые тенденции и вызовы.....	212
--	-----

ПРЕДИСЛОВИЕ / INTRODUCTION

Настоящая коллективная монография является результатом деятельности Поволжского международного центра превосходства в области европейских исследований — *VOICES+*, основана на материалах международной научно-практической конференции «Региональные аспекты интеграции: Европейский союз и евразийское пространство» 11–12 декабря 2017 г., а также на исследовательских проектах членов команды Центра *VOICES+*.

В коллективную монографию вошли как материалы членов команды Центра превосходства в области европейских исследований *VOICES+*, так и сотрудников Казанского (Приволжского) федерального университета, а также ведущих зарубежных экспертов, активно принимавших участие в деятельности Центра превосходства.

Проект по созданию и деятельности Центра превосходства Жана Монне в области европейских исследований на базе Казанского (Приволжского) федерального университета был поддержан в июле 2015 г. Исполнительным агентством ЕС по культурным, образовательным и медиапрограммам в рамках программы *ERASMUS+* на период 2015–2019 гг. для проведения междисциплинарной исследовательской и образовательной деятельности в Республике Татарстан и Приволжском федеральном округе с акцентом на вопросы правового обеспечения европейской интеграции и взаимоотношений между ЕС, Россией и евразийским пространством в таких областях, как социальная политика, миграция, границы, гражданство.

Одними из направлений деятельности проекта являются проведение исследований, дебатов, круглых столов, научно-практических конференций, летних школ; экспертиза и подготовка предложений по проектам нормативных актов в области сотрудничества России — ЕС — ЕАЭС.

Материал коллективной монографии сгруппирован по четырем блокам, посвященным основным направлениям проекта: проблемы и перспективы региональной интеграции в Европейском союзе и на евразийском пространстве; социальная политика ЕС и Евразии; границы и идентичность в ЕС, России и на евразийском пространстве; миграционные процессы в ЕС, России и на евразийском пространстве.

Раздел 1

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

SECTION 1

PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF REGIONAL INTEGRATION IN THE EUROPEAN UNION AND EURASIAN SPACE

EUROPE AS A SLEEPWALKER¹

Introduction

The changing relations between «Europe» and Russia remind us of a Greek drama. In particular the way in which the rules of their bilateral relations developed since the implosion of the Soviet Union (at the end of 1991), leaves us with the sad feeling of an unavoidable tragedy. At the beginning of their new-born relationship, both partners were fulfilled with hope and curiosity. Nobody could foresee how the story would develop. In the middle of the play, several «changings of the plot» drove the story to an unexpected end. The tragic end tells us that nothing and nobody can escape from a seemingly predestined fate. This is the story about EU-Russia relations that will be told in this paper.

Times of hope and belief

Let us first remember those times of hope and belief, belief in a bright post-communist future for the whole Europe. When the Berlin Wall came down in 1989, «Europe» was at the top of its success: the preparations for the introduction of the euro as the EU common currency proved that the formula for economic integration between the European member states was working: European competition rules and deep respect for the Rule of Law in the governance of the national states, were unanimously considered to

¹ *Katlijn Malfliet* – Full professor at KU Leuven Faculty of Social Sciences, LINES (Leuven International and European Studies), Leuven University, Belgium.

provide a «common ground» for the countries-members of the European Union.

European integration until then had been a success story. At that time, there were no worries about the lack of political integration of the member states, about the loose content of the concept of democracy, about the absence of a social Europe, about the privileged situation of those who were in, and the problems of those who were left out and remained excluded from the European integrated space. Nobody mentioned the fact that the concept of a geographic Europe, that mounted towards the Urals was, after the Second World War, replaced by a narrowed normative ruling by the «*acquis communautaire*», which reserved its material application to a selection of privileged member states¹. Surely, not all European states were involved in the European integration project. But the magnetism of the formula was impressive: to join that paradise on earth, created through economic integration and based on the ideology of guaranteeing peace in post-war Europe, countering the communist world by a concept of liberal democracy and capitalist organization of the economy.

The fact that the Eastern Bloc started its implosion after the fall of the Berlin Wall, was originally interpreted as a victory of the West after the Cold War: a victory of liberal capitalism and transatlanticism over communism. The West however was not realizing in which degree during the period of Cold War its own identity had become defined by the «other», the Eastern Bloc with its Marxist-Leninist ideology. This «other» disappeared by self-extinction, and created an unexpected identity problem for the European Union: the communist enemy vanished away. This identity problem induced a painful shortage in legitimation, that the West so badly needed for getting countries playing according to its normativity. The original blindness of European governance for this legitimation problem, turned into a slow process of «sleepwalking» after the fall of the Berlin Wall. When «Europe» was awakening, it was already too late. European institutions, such as the Council of Europe, OSCE, the EU, but also NATO, as a transatlantic co-operation and defense organization, lost a great part of their legitimation and entered into a phenomenal identity crisis. The changing rules of the game were crucial in this normativity play. This paper analyses the normativity of these rules of the game, especially by looking at the way the Russian higher courts were developing their relation to European law.

¹ The *acquis communautaire* refers to the legal rules and court decisions, which constitute the body of European Union law. Together these rules, acquired by the European Union as a supranational institution encompass more than 40 000 pages.

Europe as a norm

When the EU opened the prospect of enlargement to the Central European countries, it focused on European competition rules and a deep respect for the Rule of Law (Copenhagen Summit 1993), but the normativity of the European Union went much further than those two principles (or values). The candidate member states had to comply with the whole *acquis communautaire* (some 40.000 pages of rulings) before becoming a member of the European Union. This meant that their parliaments had to introduce sophisticated supranational rules in countries that just came out of the communist bloc. This normativity of «Europe» was not questioned in the beginning of the nineties, it was taken for granted. Such was the case not only for the European Union, but also for other European institutions. The Council of Europe represented the lowest threshold for «entering Europe», but also the OSCE and NATO defined their own conditionality for candidate member states. Compliance was the only answer to the conditionality of these European and Transatlantic institutions¹.

While Eurocentrism was at its top, the collapse of the Eastern bloc (the CMEA (COMECON) dissolved itself, the Warsaw Pact suddenly disappeared, the Czechoslovak, Yugoslavian and finally the Soviet Federation imploded and Marxism-Leninism lost its role as the sole state ideology) went almost unnoticed. These events were seen as a normal consequence and implication of the fact that Moscow had lost the Cold War and that because of this, communism itself had lost its credibility. The claim that liberal democracy (and capitalism) would remain «the only game in town» and that in this sense the end of history was near, was not only made by Francis Fukuyama².

«Europe» did not realise that this «grand enlargement», that it started in the beginning of the nineties, was critical for its own development as well. The subsequent institutional reform process of all European institutions, but especially of the EU was deeply influenced by the spill over of European enlargement to the internal agenda of the EU. The continued fragmentation and the ongoing disintegration of the former Eastern Bloc was a development on which the West had no influence at all, and this phenomenon was underestimated as a problem for the European institutions themselves. At the time when the decision to enlarge was taken, deepening and widening were no longer seen as a zero sum game («it is either widening or deepen-

¹ Sedelmeier U. After Conditionality, Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe // Journal of European Public Policy, 1 September 2008. Vol. 15 (6). P. 806–825.

² Fukuyama F. The End of History and the Last Man. London, Penguin Books, 1992.

ing»), but as realistically combineable. The Visegrad countries and the Baltic countries were given a prospect of full integration, while Southeastern Europe came under a special regime and Russia and the CIS countries were offered a technical assistance program (TACIS). Under then Russian foreign minister A. Kozyrev, at the beginning of the 1990s, the EU was not seen by Russia as a relevant actor in the orbit of Russia's vital interests¹ (while NATO was considered by Russia as a hostile power from the very beginning).

That honeymoon between Russia and «Europe» was very shortlived. In the mid-1990s, under foreign minister Yevgenyi Primakov, Russia redefined its foreign policy priorities². Primakov launched the concept of a «multipolar world», with Russia as a new geopolitical centre, and striving towards a strengthened partnership with China, counterbalancing the US influence in the world. In that multipolar world, the EU should become independent from NATO, and a strategic partner for Russia. The so-called Primakov-doctrine was born as a relevant Russian foreign policy concept, deeply influencing EU-Russia relations.

When Russia, as the first CIS country, concluded a Partnership and Cooperation Agreement with the EU in June 1994 (which came into force as late as in 1997) the rules of the game on which this bilateral partnership relied, were still European conditionality, and compliance expected from the partner country³.

At that period of the early nineties, and until president Putin came to power in 2000, the Russian Higher Courts started to refer to the European legislation, and also to the «precedents» of the Court of Justice in Luxemburg and the European Court in Strasbourg. In 2003 one can still find a ruling by the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation, stating that judges should follow both international law and the jurisprudence of the international courts. This behavior of the Russian supreme courts created hope that Russia would abide by the European rules, and show that it was serious about joining and entering the «European house»⁴.

¹ Kozyrev A. The Lagging Partnership // Foreign Affairs. Vol. 73. №3 (May–June 1994). P. 59–71.

² Pushkov A. Primakov Doctrine and a New European Orde // International Affairs. Vol. 44. № 2 (1998). P. 1–13.

³ Partnership and Cooperation Agreement with Russia // http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf.

⁴ At that time, the jurisprudence of the Russian Federation Supreme Court and the Supreme Arbitrazh Court in a monist vision instructed all lower courts to make direct use of international law in their judgements, including the ECtHR and the International Covenant on Civil and Political Rights: William Burnham, Gennadii Mikhailovich & Peter Maggs, *Law and Legal System of the Russian Federation*, Juris Publishers, NY, 2009, 49–50.

But critical voices at that time remarked that Russian judges were only referring to European law and European precedents, when this was instrumental for their own reasoning, where they took European law as a supplement for their decisions based on Russian law¹. If possible, they even avoided European law: «...even though the district courts cited ECtHR case law in their decisions at a higher rate than the Supreme Court, the judges nevertheless tried to avoid invoking the Convention where they could adjudicate cases based on domestic law»².

In any case, during the nineties, Europe was hopeful to build good relations with Russia, which after all was the largest country, much more important than the Central European countries, as more than 80% of Russia's energy exports went to the EU markets. Also this was, remarkably, a new perspective even for the so-called Russia watchers. The dependence of the West from Russian oil and gas had never been a political issue in the period of Cold War. However, the revealing of this fact was not felt as really threatening for Western Europe, because Russia rightly stressed that Russia and Europe were in a situation of mutual interdependence. The one could not do without the other. That was true indeed. But several incidents with cutting off the energy providing through Ukraine, which were felt in Southeastern Europe and Germany, sent a clear sign from Russia: within that situation of interdependence, Russia was leading the dance.

The EU became aware that it should join forces and act in a more coordinated way, where it concerned its foreign policy, especially towards Russia. Hoping that a new formula combining national sovereignty with the need for a coordinated EU foreign policy would help, the EU created the so called «Common Strategies», at that time a new foreign policy instrument. The first Common Strategy of the EU was the one adopted towards Russia in June 1999³. It was never implemented. Russia however responded by presenting its «Medium-Term Strategy for the Development of Relations with the EU»⁴. In this document, Russia for the first time postulated a need to develop an all-

¹ *Burkov A.* The Impact of the European Convention on Human Rights on Russian Courts, Columbia University press, 2007; *Burkov A.* Implementation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in Russian Courts // *Russian Law: Theory and Practice*. 2006. No 1. P. 68, 71.

² *Provost R.* Teetering on the Edge of Legal Nihilism: Russia and the Evolving European Human Rights Regime // *Human Rights Quarterly*. 2015. No 37. P. 306–307.

³ Common Strategy of the European Union of June 1999 on Russia // http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114137.pdf.

⁴ *Strategiia razvitiia otnoshenii Rossiiskoj Federatsii s Jevropeiskim Soiuзом na srednedrochnuiu perspektivu (2000–2010)* (3 June 2000); Unofficial translation: Medium-Term Strategy for the Development of Relations between the Russian Federation and the European Union

Europe Common European Security Identity. By stating this, Russia pointed out that it was no longer accepting the one-sided normativity of «Europe». At least there should be a dialogue on each other's strategies¹.

Especially in the field of energy, Russia as the EU's main energy supplier asked for a special treatment, including a preferential treatment of its energy companies and their access to the European market. Russia pointed at its special position and interests in the energy sectors of the former Soviet republics. This was the start of Russia's claim for exceptionalism. Ukraine and Belarus, the main transit countries for Russia's energy exports to the EU, were defined by Russia as belonging to its «Near Abroad». In this way the situation of «overlapping Near Abroads» of the EU and Russia came as a new framing of EU-Russia relations. While discussing a new basic treaty on EU-Russia relations, Russia refused to ratify the EU Energy Charter (although it had signed the charter), considered by the EU as a *condition sine qua non* for further liberalization of the energy market and equal treatment of Russian energy companies on the EU market. That was one of the main reasons for the slow progress of the ongoing talks about the renewal of the bilateral basic treaty. President Medvedev even asked whether such a bilateral treaty should not be replaced by a global security treaty for Europe, that would replace the European energy charter. In these words he addressed the member states of the G-8 and the G-20².

Norms, Values and interests

Who would have questioned the normative power of Europe in those times of early postcommunism? With undisputable success the EU had profiled itself as a civilian power, a qualitatively different international actor seeking to promote a democratic and rule-based international order, instead of traditional modes of power politics. The legitimacy of the European Union to act as «normative power Europe» was derived from its very experience: economic cooperation between former enemies had proven to lead to sustainable peace. Democratic cooperation between market economies, so much had been proven, induced and guaranteed peace in Europe. This «soft power identity» of the European Union became even more explicit in the process of

(2000–2010) // http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy/index.htm.

¹ Malfliet K. The European Union and Russia: Towards a Common Strategy? // Chair Interbrew-Baillet Latour Working Papers. 2015. No 15. P. 23.

² Vystupleniye v Universitete Khel'sinki i otvety na voprosy auditorii (20 April 2009) // <http://kremlin.ru/events/president/news/3806>.

its enlargement. While European institutions until that period were driven by a silent consensus about their fundamental values, the treaty of Amsterdam explicitly mentions human rights protection, democracy and the Rule of Law as the fundamental pillars of EU cooperation and identity¹.

The pan-European perspective, that opened up after the self-declared defeat of communism, resulted in unexpected developments in the academic debate on norms, interests and values. The image of the Common European Home, launched by Gorbachev in 1985 was a typical example of a constructivist post-Cold War thinking in international relations. The new situation in Europe was «incarnated» in the picture of a home, where East and West could live together under the same roof. In the EU enlargement debate this image of Europe implied a special kind of responsibility of the EU, as an essentially normative actor, towards the post-communist countries. However, the relation between arguing on norms and values and bargaining over concrete interests became a problematic one.

As to values, «Europe» could count on its watchdogs. The Council of Europe, the Venice Commission and especially the European Court for Human Rights became very active in pointing at violations by the post-communist countries of fundamental values, implied in the European Convention of Human Rights². The OSCE, a pan-European institution created in the aftermath of the Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe (1975), attained a high standard of efficiency in field of electoral monitoring and sustaining civil society. In this way, the democratic content of elections was closely watched by the OSCE.

Problematic was however that the activities and decisions of these European institutions, were not enough taken into account by the European Commission. After the coming into force of the PCA in 1997, Russia was not really making progress in its approximation to EU standards. Although the PCA in its art. 2 stressed the living up to fundamental values such as protection of human rights, democracy and rule of law, and although sanctions were available in case of non-compliance, the European Commission became very cautious in linking its bilateral relations with Russia to norms and values. This was because interests involved became increasingly explicit in the field of energy resources, a subject that was not sufficiently dealt with in the PCA.

The «sleepwalking of Europe» during the nineties is understandable. Throughout the nineties, it appeared that Russia went along with the idea of

¹ Treaty of Amsterdam, full text: www.europarl.europa.eu/pdf/amst-en.

² Pollicino O. Enlargement of Europe: Towards a Unitary Theory of Jurisprudential Supranational Law? // Yearbook of European Law. 2010. Vol. 29. Issue 1, P. 65–111; <https://doi.org/10.1093/yel/29.1.65>.

Europeanisation, and that it even actively sought and promoted European entanglement by seeking the membership of the Council of Europe and advocating a strategic partnership with the European Union as well as a Partnership for Peace with NATO.

The coming to power of V.V. Putin as the new Russian president in 2000, inaugurated a radical change in the Russian attitude towards «Europe». Moscow started to challenge both the appropriateness and the legitimacy of EU norms and values as the breeding ground for its own future development. The institutional symptoms of this development soon became apparent. Bilateral cooperation on new issues, not originally envisaged by the PCA, such as the high level dialogues on energy and the EU-Russia Common Spaces formed an additional layer of joint EU-Russia mechanisms on top of the institutional framework, laid out in the PCA. In the field of energy security both sides, the European Union and Russia, started to clearly define their interests: the European Union looking at energy security in its broad concept related to soft security, which implies avoiding cartels, monopolies and to ensure market rules and competition in the sector, and Russia working towards a monopoly in export and transport infrastructure for basic natural resources. The reason why Russia refused to ratify the Energy Charter was obviously because it would be forced to allow third parties to its infrastructure¹.

«Europe»'s well-meant insistence on common values and normative convergence from 2000 on was perceived by Russia as overly intrusive (as an interference in internal affairs), and as demanding Russia's full capitulation in the face of (western) Europe. As a result, the highly asymmetric donor-recipient (or master-pupil) relation, from which EU conditionality thinking starts, became rejected by Russia.

This development was harmful for the idea of «Europe» as such. The very identity of the European Union as a post-modern international actor became questioned by Russia. Russia went against the recognition of the European Union as an essentially post-sovereign international actor, which undermined the legitimacy of EU norms and values as a basis for bilateral cooperation with the EU. One-sided transformation, harmonization and gradual integration with EU norms and values became no longer accepted by Russia. Instead, Russia returned to a traditional Westphalian concept of international relations, based on interstate bargaining².

¹ *Esakova N.* European Energy Security: Analysing the EU-Russia Energy Security Regime in Terms of Interdependence Theory // Springer Books, Wiesbaden, 2012.

² *Zorkin V.* An Apologia of the Westphalian System // Russia in Global Affairs. 2004. No 3; http://eng.globalaffairs.ru/number/n_3371.

EU New Neighbourhood Policy

It took some time before the geopolitical consequences of the EU New Neighbourhood Policy, launched by the European Commission in 2003, became apparent. Clearly, this new foreign policy orientation of the European Union meant a radical change in EU enlargement policy. «Europe», however, used its diplomatic language. The New Neighbourhood Policy's official aim sounded as an attractive and understandable foreign policy mission: to create a «ring of friends» around the European Union¹. The less positive message was implicitly included: that the newly appointed «buffer states» of the European Union did not get a ticket for EU membership at least not in the immediate or middle term future. The New Neighbourhood Policy of the European Union announced an at least temporary stop to further enlargement of the European Union. But exactly this decision opened the way, in the eyes of the European Union, for new ambitions of the European Union in its «Near Abroad», which included some of the Newly Independent States of the Commonwealth of Independent States, among which Russia.

The European Union rose as a security actor, convinced as it was to bring its «soft power» to third countries and to guarantee security through economic, political and moral persuasion, rather than through military intervention. Believing strongly in its «normative power», the European Union saw a new task, together with Russia and including Russia, in its New Neighbourhood. But these norms, on which the EU could work together with Russia, were understood as rather technical standards that relate to the realm of economic activities (norms mainly derived from the EU's *acquis*). In this way, the European Commission was still aiming at an approximation of the legislation of the New Neighbourhood Countries with EU law and to come to a free trade relation with the New Neighborhood countries. The European Parliament and the Council of Europe, however, pointed at the values, on which the European Union is built: democracy, rule of law, human rights, free competition. Those values relate to a higher order of normative principles, building the very foundation and existence of EU-Russia relationship, where exactly political conditionality builds the normative power of the European Union, and makes it different from other actors².

Remarkably, however, for the first time in post-Soviet history, Russia explicitly opposed to the Eurocentric approach which underlied the European

¹ European Neighbourhood Policy website: http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm.

² Haukkala H. The Relevance of Norms and Values in the EU's Russia Policy // UPI Working Papers, Helsinki, 2005. Vol. 52.

New Neighbourhood Policy and to the change in its geopolitical appearance. In the eyes of the Russian political elite the New Neighbourhood Policy of the European Union was a one-sidedly conceived EU foreign policy, based on a unilateral definition of norms and values. With the launch of the EU New Neighbourhood Policy we see the idea of «normative power Europe» openly contradicted by Russia¹. Russia made clear that it was not willing to accept the basic assumptions of that policy. As a consequence, Russia discretely communicated not to be willing to be included in the New Neighbourhood Policy.

This implied a change in the attitude of Russian foreign policy as well. In the nineties, since the signing of the PCA in 1994, and even in its Medium Term Strategy towards the European Union, Russia accepted the basic assumptions of the European foreign policy approach and went along with its concept and formulation, with the idea of conditionality and compliance, although the Medium term Strategy already shows different orientations (and interests) from the Russian side.

The awareness that Russia no longer followed the path of convergence towards European values, but had departed on a path of its own (*svoi put'*) was already expressed and recognized as a general conclusion by EU documents at the beginning of 2004². Since then, Russia questions the feasibility and legitimacy of convergence, as its aspiration to become a member of the European Union was no longer at issue.

EU norms were first contested openly by Russia at the occasion of EU enlargement to seven Central and East European countries in May 2004. Russia opposed against an «automatic» application of the EU-Russia Partnership and Cooperation Agreement to the new postcommunist members of the European Union. By doing this, Russia used the opportunity structure to start a reasoning (i.e. the building of ideas and perceptions in a constructivist way) according to which the need to abide by EU norms, especially when EU accession is not on the menu (as it is the case with ENP), is questioned³.

The issue of the so-called «double standards» announced itself as a question of authority in the field of normative interpretation. At the Samara Summit, for example, Angela Merkel openly criticized Putin for not allow-

¹ *Haukkala H.* Explaining Russian Reactions to the European Neighbourhood Policy // The Institute for European Studies. www.iesbe/documents/JMCdepository.

² Commission Report with a proposal for a European Parliament Recommendation to the Council on EU-Russia relations, Final a5-0053/2004, 2 February 2004; Communication of the Commission to the Council and European Parliament on Relations with Russia, COM(2004) 106, 9 February 2004.

³ *Milczarek D.* Eastern Dimension of the EU's Foreign Policy // www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-milczarek_eastern%20EU-n.pdf.

ing the opposition to peacefully demonstrate on the streets in Samara¹. But president Putin answered with indignation that the human rights of Russian minorities in Estonia and Latvia were not respected as well under the eyes of «normative power Europe».

The four Common EU-Russia Spaces that were created as a surrogate for bilateral relations between Russia and the EU, soon became witnesses of the deadlock in EU-Russia relations. The Common Spaces, agreed on in May 2003, implied a new structured format of EU-Russia cooperation within four Common Spaces: the Common Economic Space, the Common Space of Freedom, Security and Justice, the Common Space on External Security and the Common Space on Research, Education and Culture². This structured format, however, did not take the normativity of EU conditionality as its paradigm. Instead it presupposed a dialogue between equals on a complex and almost unlimited field of rather technical topics. EU-Russia dialogue in this way became much more intensive than the transatlantic dialogue of the EU with the US.

Although the rules of the game had already been changed, there was still hope for modernizing Russia within a shared strategic vision of Europe as a «Common EU-Russia Economic Space, a European Project for the 21st century», a project for modernization that was worth to work together for, as many of both sides still believed in at that moment.

How to understand the EU-Russia Common Spaces in the worsening climate of EU-Russia relations? Its resulting documents, as for example the concept paper on the «Common European Economic Space», adopted at the EU-Russia Summit in Rome (November 2003), show a lack of visible progress when compared with the PCA³. Especially looking at the comparatively fast speed track through which approximation and integration was realized at the same time within the Eurasian Economic Space (especially the Single Economic Space, but also the Eurasian Economic Cooperation), one can say that Russia clearly made its choice to give priority to its active integration policy within the CIS, and that relations with the West, although important, were instrumentalised for geopolitical reasons. WTO membership was, for example, a necessary condition to clear the path for free trade between the EU and Russia⁴.

¹ *Rettman A.* EU and Russia Tackle Thorny Issues at Samara Summit, 18 May 2007 // <https://euobserver.com/foreign>.

² EU/Russia: The Four Common Spaces. Memo/04/268, Brussels, 23 November 2004.

³ *Emerson M.* EU-Russia-Four Common Spaces and the proliferation of the Fuzzy // CEPS Policy Briefs. 2005. No 71. P. 1–4; http://aei.pitt.edu/6615/1/1224_71.pdf

⁴ The Russian Federation became the 156th WTO-member on 22 August 2012.

At the International Security Conference in Munich in February 2007 President Putin announced the final turning of the plot, coming back to Russia's well known assertive style of foreign and security policy¹. Concluding a new European Security Pact and revising the NATO – centric system of European security seemed, at least in the eyes of Russia, almost a natural consequence after the NATO operation against Yugoslavia in 1999. The war in Georgia (August 2008) and the recognition of the Georgian provinces Ossetia and Abkhazia as sovereign states, the war over gas with Ukraine (January 2009) were clear signs that Russia was not accepting the enlargement of NATO with Georgia and Ukraine. The security agenda, which was concentrated before on US/NATO-defense guarantees, started to overshadow the idea of a common European future.

From then on, Russia would follow its own path shaking off and delegitimizing all existing treaties and memberships in European institutions. For example in the course of that same year 2007 Russia unilaterally withdrew from the Conventional Forces in Europe Treaty (CFE), one of the cornerstones of cooperation and trust in the military field.

The EU answered by launching a new regional initiative within the ENP, named the Eastern Partnership². The EU's Eastern Partnership initiative does not promise EU membership, but it pre-supposes the political choice of the country in question to follow the EU way of modernization via approximation with European law, standards and institutions. This implies that the Eastern Partnership repeats «what the EU has been doing since the collapse of the Eastern bloc, i.e. the export of its *acquis* and standards to post-communist countries»³. According to the Russian Foreign Minister Sergej Lavrov, the Eastern Partnership was an attempt to expand the EU's sphere of influence⁴.

The Turning of the Plot

From 2012 on, when President Putin started his third term, the rules of the game for EU-Russia relations changed drastically. International and European jurisprudence started to be considered by at least a part of the Russian

¹ See: Vystuplenie i diskussii na Munchenskoj konferentsii po voprosam politiki bezopasnosti (10 February 2007) // <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.

² Eastern Partnership: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/>.

³ Duleba A. EU-Russia Relations: the State of Affairs / Searching for a New Moment in EU-Russia Relations, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, Bratislava, 2009. P. 25.

⁴ A Russian view on the Eastern Partnership, Clingendael, <https://www.clingendael.nl/publication>.

political and judicial elite as an unacceptable infringement on its state sovereignty. The case *Markin I* (2012)¹ on parents' leave for men in the Russian army, in which the ECtHR judged that Russian legislation, denying parents' leave for men in the Russian army, is against the European Convention of Human Rights, provoked a sharp reaction from the Russian side: to judge Russian constitutional legislation means an infringement on the sovereign rights of the Russian Parliament and the Russian Constitutional Court².

The Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation, having advised in 2003 that judges should comply with European legislation and jurisprudence, in 2013 became much more careful in its wordings. Ruling about the way judges should behave towards the jurisprudence of the ECtHR it advises to «take into account» (utschitivatsia) the jurisprudence of the ECtHR when applying Russian legislation or treaties. This implies that Russian judges should use European law and jurisprudence as a subsidiary source, not as an autonomous one³.

An amendment to the law on the Constitutional Court of the Russian Federation, which came into force on 14 December 2015⁴, gave the Russian Constitutional Court the power to declare «impossible to implement» judgements of an international human rights body on the ground that its interpretation of the international treaty provisions at the basis of the judgement is inconsistent with the constitution of the Russian Federation⁵. This law empowered the Russian Constitutional Court to exercise a constitutionality review over a binding decision of an international tribunal. In the case *Anchugov and Gladkov versus Russia* Russia's Constitutional Court has subsequently ruled that it was «impossible to implement» the final judgement of the ECtHR delivered on 4 July 2013⁶. In this case, the ECtHR held that

¹ ECHR: Case *Konstantin Markin v. Russia* (application no. 30078/06), Strasbourg, 22 March 2012 // echrrussia.blogspot.com/2012/08/Konstantin-markin-threw-military-court.

² On the Russian reaction to *Markin I*: Vaypan G. Acquiescence Affirmed, its Limits Left Undefined: the *Markin* Judgment and the Pragmatism of the Russian Constitutional Court vis à vis the European Court of Human Rights // *Russian Law Journal*. 2014. Vol. II. Issue 3. P. 132.

³ *Tereshkova V.* The Meaning and Operation of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Judgements of the European Court for Human Rights in the Legal System of the Russian Federation // *Journal of Siberian Federal University, Humanities and Social Sciences*. 2017. Vol.6. No 10. P. 826–844.

⁴ *Rossiyskaya gazeta*, 16.12.2015 // <https://rg.ru/2015/12/15/ks-site-dok.html>.

⁵ On the amendment to the law on the Constitutional Court of the Russian Federation of 14 December 2015: *Medvedev D.* Rossiia ne pozvolyaet ECtHR vinisit resheniai menyaushchie zakoni (Russia will not allow the ECtHR to enact judgements that change its laws // Available at: <http://ria.ru/politics/20101211/307384165.html>.

⁶ European Court of Human Rights, Case *Anchugov and Gladkov versus Russia*, applications nos. 11157/04 and 15162/05, Strasbourg, 4 July 2013. Aksenova M. *Anchugov and Glad-*

Russia's blanket ban on convicted prisoners' voting rights was incompatible with the European Convention on Human Rights. The applicants brought the case because, according to article 32(3) of the Russian Constitution, they were ineligible to vote in parliamentary and presidential elections given their status as convicted prisoners.

Such an interpretation as given by the ECtHR was declared by the Russian Constitutional Court to be contrary to art. 32(3) of the Russian Constitution (inherited by the Russian Constitution from Stalin times). In its lengthy decision, the Russian Constitutional Court confirmed the supremacy of the Russian Constitution over judgements of the ECtHR. Its reasoning sounds as follows: since Russia cannot ratify a treaty inconsistent with its constitution, judgements of the ECtHR cannot be grounded on interpretations contrary to the constitution thereby cancelling the supremacy of the constitution¹.

In anticipation of the decision of the Russian Constitutional Court, the COE Commission for Democracy through Law (the Venice Commission) issued an interim opinion judging it «unacceptable» for the Russian Constitutional Court to challenge binding judgements of the European Court². According to the Venice Commission, the ECtHR has legal authority to interpret the European Convention for Human Rights, and the state parties have an obligation to execute the judgements of the Strasbourg Court. As a member of the Council of Europe and a state party to the ECHR, Russia remains liable to fulfill the human rights obligations, stemming from the ECtHR judgements.

Russia's position on compliance with ECtHR judgements is radically different. The Russian Constitutional Court invokes both articles 26 (*pacta sunt servanda*) and 31 (general rule of treaty interpretation) of the Vienna Convention on the Law of Treaties, claiming that a state can refuse to comply with a decision of the ECtHR, which is contrary to the ordinary meaning to be given to the terms of the ECHR in their context and in the light of its

kov is not enforceable: the Russian Constitutional Court Opines in its First ECtHR Implementation Case // Opiniojuris.org/2016/04/25/anchugov-and-gladkov.

¹ Judgement of the Constitutional Court of April 19 2016 № 12-P «On the Case of the Resolution on the Possibility to Implement the Judgment of the European Court for Human Rights in Accordance with the Constitution of the Russian Federation» of July 4, 2013 on the case «Anchugov and Gladkov v. Russia» in connection with the Request of the Ministry of Justice of the Russian Federation // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197028.

² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Russian Federation Final opinion on the amendments to the federal Constitutional law on the Constitutional Court, adopted at its 107th Plenary Session (Venice, 10–11 June 2016) // www.venice.coe.int/documents.

object and purpose. Neither can a judgement of the ECtHR be considered binding in the case of a conflict with the norms of *Jus cogens*, among which the Russian Constitutional Court counts the principle of sovereign equality and non-interference in internal affairs¹.

One should know that the Russian Constitutional Court acquired its new function to control rulings of human rights bodies as a result of a «compromise». On 14 July 2015, the Russian Constitutional Court issued a decision, in which it refused to declare unconstitutional the 1998 Russian Federal law on Russia's ratification of the ECHR and its protocols, as it had been invited to do so by 93 deputies of the Russian Duma. The MP's had made clear that their plea on the lack of constitutionality was motivated by the allocation by an international judicial authority of an unprecedented sum of 1,9 billion euro to the shareholders of Yukos, as well as by the finding of the ECtHR in the case *Anchugov and Gladkov versus Russia*. The Yukos shareholders were awarded this huge sum in 2014 by an international arbitration tribunal, that judged against Russia and in favor of former shareholders of Yukos, an oil company that had previously been owned by oligarch Michail Khodorkovski, before he was imprisoned for embezzlement². The Yukos shareholders brought their action under the Energy Charter Treaty, an international treaty signed by Russia, but not ratified.

In the July decision of 2015, the Russian Constitutional Court declared that it could only rule on the constitutionality of a bill to ratify an international treaty. Nevertheless, the Constitutional court pointed out that the judgements of international bodies, among which the ECtHR, have to be complied with in conformity with the principle of constitutional supremacy. As the guardian of constitutional supremacy, the Russian Constitutional Court «authorized» the legislator to create a legal mechanism which allows the Court to rule on the constitutionality of any judgement of the ECtHR and declare «impossible to implement» those judgements which it holds inconsistent with the Russian Constitution.

The Secretary General of the CoE, mr. Thorbjorn Jagland, reacted in a moderate way, commenting that Russia remained an integral part of the

¹ *Peeters A. Supremacy Lost: International Law meets Domestic Constitutional Law* // Vienna Online Journal on International Constitutional Law. 2009. Vol. 3. P. 170–198.

² Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 19.01.2017. № 1-P «On the Case about the Resolution of the Issue of the Possibility to implement the Judgment of the European Court for Human Rights of July 31, 2014 in accordance with the Constitution of the Russian Federation in the case of OAO «Oil Company «YUKOS» v. Russia» in connection with the request of the Ministry of Justice of the Russian Federation» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_211287.

legal space of the Council of Europe. He also called upon the Russian parliament to implement the judgement of the Strasbourg Court. But Human Rights Watch reacted to the Russian Constitutional Court's ruling in a more direct way, stating that: «The Constitutional Court's new powers risk getting the European system of human rights protection in Russia closing of a final avenue help for victims of abuses»¹.

Also Valentina V. Tereshkova of the Siberian Federal University in Krasnoyarsk warns: «The deviation from the legal obligation of the ECtHR judgements of the ECtHR in the case of Anchugov and Gladkov v. Russia (in part) and in the Yukos case (in full), may lead to a breach of the international obligations of the Russian Federation»².

One can agree with this warning. Submitting to the jurisdiction of the ECtHR was a condition for Russia joining the Council of Europe in 1996. The filter of ECtHR judgements by the Russian Constitutional Court is incompatible with CoE membership, which supposes compliance with all judgements of the Strasbourg Court. International law cannot be applied *à la carte*.

Sanctions

The case of Chechnya, and in particular the many condemnations of the Russian state during the Second Chechen War, was illustrative for the fact that the European institutions (the European Union, the Council of Europe, OSCE) did not have coercive power to effect change on Russia³. The pressure of «normative entanglement» – Russia is a member of the Council of Europe and of the OSCE, and should live up to the obligations derived from that membership – could not be made hard. The choice of European institutions to condemn Russia's actions rather than to apply sanctions was based on the aim of engagement through dialogue rather than disengagement through sanctions. The EU's image as a civilian power was at stake.

The question was how long this pragmatic partnership would be sustainable. The questioning of Europe's security and defense identity came first of all from the Transatlantic pressure on the soft power concept of the EU. How to act as a civilian (or largely civilian) power when Russia, strengthened by 9/11, refers to the need for an international fight against terrorism? As a victory of Transatlanticism, the American sanctions, originated from the

¹ The Russian Constitutional Court and its Actual Control over the ECtHR judgement in Anchugov and Gladkov // <http://www.ejiltalk.org/the-russian-constitutional-court-and->

² Tereshkova V. Op. cit. P. 826.

³ Lapitskaya J. ECHR, Russia and Chechnya // NYU Journal of International Law and Politics, nyujilp.org/43.2-Lapitskaya.pdf.

Magnitski Act¹, were uncritically copied by the European Union. But when president Trump decided to harshen these sanctions in August 2017, it became obvious that the US and «Europe» did not have the same interests in sanctions against Russia.

No state has ever been excluded from the Council of Europe. There have been incidents. In 2014 for example, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe voted to suspend the voting rights of Russia's delegation to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) in response to situation in Crimea and Donbas.

To cancel or suspend the Russian membership in the Council of Europe is a measure that (theoretically) should be taken after all condemning reports ordered by the Parliamentary Assembly and after all judgements of the European Court of Human Rights, leaving no doubt about the infringements by the Russian state of the European Convention on Human Rights. The Russian reaction to *Anchugov and Gladkov versus Russia* asks for an initiative in that sense from the Council of Europe. This scenario of final exclusion of Russia as a member of the Council of Europe is however rejected, because of the fear that increasing isolationism would lead to unpredictable consequences for the future of Russia, but also for European and world peace. That is why the «old» EU members are not eager to follow the «new» Central European members as Poland and the Baltic countries in their urge to quit bilateral negotiations with Russia and to stop striving for (partial) institutional integration.

The economic leverage (and here interests come into the play) of the European Union, to hit Russia with sanctions where it would hurt, namely in its exports, is impossible because exports of Russia mainly consist of hydrocarbons that the Union badly needs. What is worse, the EU as an international actor, relying on normative power as its very essence, is left without wings in its relation to Russia. Russia declared itself exempted from EU values and norms and the conditionality they imply. The looser in the big game on norms, values and interests appears to be the European Union, and this not only in its relation to Russia, but first of all in its relation to the US. The European Union is not able to use its leverage, which is economic power and normative force, to insist on domestic transformation in Russia. That is because the technique of building asymmetric post-sovereign institutions and relationships with Russia is criticized by Russia, as the content of the *acquis* (which is mainly the basis for the New Neighbourhood and Eastern Partner-

¹ Magnitski Act: S.1039 (112th) US Senate: Sergej Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 // <https://www.govtrack.us/congress/bills/112/s1039/text>.

ship action plans) is not negotiable and it is the Union that sets unilaterally the parameters for interaction and negotiation.

Whose agenda will prevail?

The question is how long Russia will remain part of the European system, in particular of normative Europe. One scenario is that soon it will leave «Europe» to become itself normative in a Eurasian context. In this way, Western Europe, as «Western Eurasia» risks to become subject of Russia's normativity within Eurasia. Economics will come first, politics and human rights as the very last.

Whose agenda will prevail in the future of pan-European integration: the EU's or Russia's? There were times, at the period of the Orange Revolution, when it was thought that soon the time would come that Russia would witness how Ukraine and Georgia – perhaps even Azerbaijan – would speed by Russia on the road to European integration through ENP. This process would eat away Russia's traditional sphere of influence.

These times are over: Russia is building a Eurasian sphere of influence, the Eurasian Economic Union is growing in strength as a new economic integration pattern¹. In this framework, the European Union is approached by Russia in an instrumental way, as a trade partner, a facilitator for obtaining and maintaining WTO membership, a Western Eurasian partner in Russia's competition with the United States.

Waiting for the laggard to come into line, waiting for a recalcitrant partner because the country is so immense and slow to turn the tanker, following the US in their harshening sanctions policy towards Russia, is not a good solution for EU foreign policy. As a *deus ex machina* Russia soon will come with its own sovereign, unilateral, non-negotiable conditions for Western Europe.

¹ Libman A. Vinokurov E. Holding-Together Regionalism: Twenty Years of Post-Soviet Integration, Palgrave Macmillan UK, 2012. DOI 10.1057/9781137271136.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ И РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ СУДОВ В ИХ РАЗВИТИИ¹

I. Международно-правовые проблемы региональной экономической интеграции

В развитии современных международных отношений одновременно присутствуют два диалектически взаимосвязанных явления: глобализация и регионализация.

Если глобализация представляет собой в значительной степени процесс экономической, политической, социокультурной интеграции и унификации во всемирном масштабе, то регионализация представляет собой производную от глобализации тенденцию, которая направлена на все более интенсивное сотрудничество в рамках определенного регионального пространства.

Совершенно понятно в связи с этим, что современные тенденции развития международных отношений находят свое отражение и в процессах, характеризующих развитие современного международного права.

Современный мир характеризуется целым рядом интеграционных процессов, находящих свое проявление в различных сферах политической, социально-экономической, культурной и, конечно же, правовой жизни.

¹ *Абдуллин Адель Ильсиярович* — д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Нельзя не согласиться в связи с этим с утверждением: «процессы региональной интеграции стали в наши дни повседневным фактом международной жизни»¹.

Проблематика правового обеспечения интеграционных процессов является одной из наиболее актуальных в современном международном праве в связи с тем, что абсолютное большинство государств мира входят в те или иные интеграционные образования.

Несмотря на достаточно большое количество публикаций по интеграционной тематике (А.В. Барков, С.В. Бахин, Е.Г. Моисеев, Н.А. Воронцова, Г.Г. Шинкарецкая, Ю.М. Юмашев, С.Г. Стоякин, Ю.В. Мишальченко и др.), нельзя однозначно сказать, что в отечественной международно-правовой науке решены основные теоретические проблемы правовой природы интеграционных образований, их источников, проблема государственного суверенитета участников интеграционных образований, проблема наднациональности (надгосударственности) международных интеграционных образований и др.

С позиций современного международного права интеграционные образования представляют собой разновидность международных межправительственных (межгосударственных) организаций (далее — ММПО). При этом в литературе² принято подразделение всех ММПО по характеру закрепленной за ними компетенции на две разновидности:

- 1) международные организации сотрудничества;
- 2) международные организации интеграции.

Ряд авторов (И.Н. Герчикова и др.) подразделяют международные организации на:

- 1) межгосударственные организации;
- 2) надгосударственные (наднациональные) организации (относя к ним в первую очередь Европейский союз).

Следует отметить, что именно в связи с ЕС получила становление и развитие концепция наднациональности (надгосударственности), которая по-новому решает вопрос о наделении международных межправительственных организаций компетенцией.

Заслуживает внимания в связи с этим позиция Г. Шермерса, который, однако, полагал, что наднациональных организаций в непо-

¹ См.: Юмашев Ю.М. Региональная интеграция и международные отношения // Московский журнал международного права. 2006. № 1.

² См.: Международное право / Отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. М., 2010. С. 415.

средственным смысле этого слова в современном международном праве не существует. Г. Шермерс, говоря о наднациональности как о сугубо относительном явлении, тем не менее выделил следующие ее признаки:

- 1) решения наднациональной организации должны носить общеобязательный характер для государств-членов;
- 2) органы, принимающие решения, не должны быть зависимы непосредственно от государств-членов;
- 3) организация вправе принимать решения, обязывающие физических и юридических лиц государств-участников;
- 4) организация должна быть наделена полномочиями по принудительному исполнению своих решений;
- 5) организация должна иметь определенную финансовую самостоятельность¹.

В связи с этим возникает вопрос о том, приводит ли характер связи государства и наднациональной организации к полному ограничению государственного суверенитета. Думается, что нет. Напротив, государства, вступая в любую из международных организаций, скорее реализуют, чем теряют свои суверенные права. Более того, появление элементов наднациональности (надгосударственности) в компетенции международной организации в общем плане не противоречит развитию государств как суверенных образований.

Говоря о международных интеграционных образованиях, совершенно справедливо возникает вопрос об их сущностных характеристиках. Если внимательно взглянуть на отечественную доктрину международного права, то достаточно отчетливо можно выделить следующие параметры международных интеграционных организаций (В.М. Шумилов И.Н. Герчикова, Н.А. Воронцова, В.Б. Рыжов):

- 1) интеграционному объединению передается достаточно большой объем полномочий;
- 2) в рамках интеграционного объединения устанавливается специальный режим для движения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы;
- 3) интеграционные объединения имеют специфическую структуру органов, которая обеспечивает передачу части полномочий на надгосударственный уровень;
- 4) в рамках интеграционных процессов происходит не координация, а слияние, взаимопроникновение государственных интересов;

¹ Schermers H.G. International Institutional Law. 2nd ed. The Hague, 1980. P. 29, 30.

5) появляются элементы так называемого интеграционного права, обладающего определенной автономией по отношению как к национальному, так и международному праву¹.

Тем не менее, как нам представляется, большинство из указанных выше критериев не дают четких юридических характеристик и показателей перехода так называемых количественных изменений в качественные, т.е. превращения международной организации сотрудничества в международную организацию интеграции.

Интересна также позиция, высказанная в отечественной литературе (С.В. Бахин и др.), которая связана с выделением интеграционных объединений в самостоятельную категорию и с приданием им качества нового, неизвестного классическим международному и национальному правам, явления².

Данный тезис обосновывается, прежде всего, следующими аргументами:

1) действием интеграционного права в отношении физических и юридических лиц;

2) наличием специфических источников, например, регламентов и директив ЕС и др.

В целях обоснования особой природы интеграционного права выдвигается также тезис о приоритете права интеграционного образования над внутренним правом государств-членов. Да, действительно, в рамках интеграционных образований государства-участники придают праву интеграционного образования приоритетный по отношению к внутреннему праву характер.

Однако, как нам представляется, приоритет актов интеграционных образований перед внутренним правом государств-участников не противоречит отнесению указанных норм к разряду норм международного права. Другое дело, что в практике современных интеграционных образований (например, ЕС) встает вопрос о признании приоритета интеграционных норм перед нормами международного права, что во все большей степени находит подтверждение в практике Суда ЕС и обосновывается в доктрине европейского права.

Интересна в этом отношении позиция О.Н. Толочко, которая предлагает решить эту проблему — проблему соотношения норм общего

¹ См.: Шумилов В.М. Международное экономическое право в эпоху глобализации. М., 2003. С. 55.

² См.: Бахин С.В. Право интеграционных образований: вопросы конкуренции систем права // Международные отношения и право: взгляд в XXI век. СПб., 2009. С. 102.

международного права и права интеграционных образований – при помощи общеправового принципа *lex specialis derogat lex generalis*, в соответствии с которым нормы интеграционного права, принятые в рамках и с соблюдением общего международного права, обладают безусловным приоритетом перед последними в качестве специальных норм, регулирующих отношения между участниками интеграционного объединения¹.

Если все-таки попытаться определить правовую природу интеграционного права и его место в системе права, то, пожалуй, в случае с региональными интеграционными образованиями следует говорить о подсистемах международного права.

В связи с этим следует согласиться с Е.Т. Усенко, который пишет, что «кроме системы норм общего международного права последнее включает в себя множество макро- и микронормативных систем, каждая из которых действительна только для ограниченного круга его субъектов, а все нормативные системы ограниченного действия также оказываются связанными с общим международным правом и между собой в единую систему международного права»².

Указанная позиция разделяется рядом современных авторов (В.Б. Рыжов, Н.А. Воронцова и др.)³.

Следует также обратить особое внимание на то обстоятельство, что все интеграционные объединения являются функциональными по своему назначению. Создание любой международной организации предполагает передачу в ее компетенцию определенного ряда вопросов, в то время как все иные вопросы остаются в компетенции государств-участников.

Таким образом, если можно так сказать, краеугольным камнем в любых интеграционных международных процессах является государство, и лишь приобретение / утрата государственного суверенитета представляет собой единственное основание к возникновению новых систем права⁴. Любое взаимодействие суверенных государств подпадает под действие норм международного права, а право интег-

¹ См.: Толочко О.Н. Международное экономическое право и имплементация его норм в национальное законодательство. СПб., 2012. С. 80.

² Курс международного права: в 7 т. Т. 7: Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире / Отв. ред. Е.Т. Усенко. М., 1993. С. 20.

³ Рыжов В.Б. Международно-правовые модели региональных интеграционных объединений (на примере Европейского союза, МЕРКОСУР и ЕврАзЭС): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 10.

⁴ См.: Толочко О.Н. Указ. соч. С. 82.

рационального образования будет выступать лишь как региональный (субрегиональный) уровень международного права.

В связи с этим можно сказать, что сам термин «интеграционное право» является условно-собирательным, призванным идентифицировать конкретную подсистему (уровень) международного права – право ЕС, право МЕРКОСУР, право ЕАЭС и др., регулирующую взаимодействие суверенных государств в определенной сфере.

При этом в рамках международного права категория «интеграционное право» имеет важное значение. Она дает возможность привести в систему чрезвычайно объемное международное право и увязать его с национальной правовой системой данного государства.

По сути дела, интеграционное право представляет собой правовой феномен, роль которого в системе регулирования международных отношений стремительно возрастает.

II. Суды региональных организаций экономической интеграции и их роль в развитии интеграционного процесса

Развитие интеграционных процессов, происходящее в современном мире, появление достаточно большого количества новых региональных организаций активно сопровождается созданием механизмов разрешения споров, в качестве которых выступают региональные суды и трибуналы. И это представляет собой достаточно интересный феномен в связи с тем, что региональные механизмы разрешения споров самым непосредственным образом затрагивают интересы конкретных суверенных государств.

Учреждая судебный орган, региональная организация может выбрать один из двух существующих типов. Международная организация, фокусируемая на создании зоны свободной торговли, делает выбор, как правило, в пользу механизма по разрешению споров, сходного с механизмом разрешения споров в ВТО, который предусматривает создание органа (панели) *ad hoc*, состоящего из назначаемых судей, который разрешает споры между государствами.

Организации, целью которых является более углубленная интеграция, включающая создание надгосударственных институтов и общего рынка, достаточно часто делают выбор в пользу модели по разрешению споров, сходную с Судом ЕС. Судебный орган подобного типа наделен правом по единообразному толкованию учредительных договоров региональной организации, и его юрисдикция обязательна для всех государств-членов.

В связи с этим нам хотелось бы остановиться на моделях региональных судебных учреждений, сходных с Судом ЕС. Учитывая ту роль и значение, которые Суд ЕС сыграл в развертывании интеграционных процессов в Европейских сообществах, а позже и в ЕС, представляется достаточно интересным взглянуть сквозь призму подобного потенциала и на судебные региональные механизмы, построенные по аналогичной модели. Могут ли они быть такими же эффективными в процессе углубления и продвижения региональной интеграции, как это сделал в свое время Суд ЕС, определяя основные параметры европейского интеграционного процесса?

Для этого нам хотелось бы сравнить три институциональные региональные судебные модели, взяв такие судебные органы, как Суд Европейского союза, Суд Андского Сообщества и Трибунал Южноафриканского сообщества развития, и рассмотрев сквозь призму влияния на их эффективность, в частности, таких факторов, как политическая поддержка, легитимность, доступ частных лиц, длительность функционирования и готовность к решению значимых (региональных) проблем.

А. Суд Европейского союза

Европейский союз представляет собой одну из наиболее успешно функционирующих и динамично развивающихся международных региональных организаций, обладающих значительной спецификой как институционального плана, так и политико-правового характера.

Если говорить об источниках права Европейского союза, то сразу же необходимо обратить самое пристальное внимание на их достаточно большую неоднородность, что еще раз подтверждает наличие так называемой полисистемности европейской нормативной структуры.

Сочетание элементов и начал межнационального и наднационального правотворчества и сложность внутренней структуры Европейского союза обуславливают своеобразие европейского права¹. Действительно,

¹ Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтин. 2-е изд., пересмотр. и доп. М., 2005. С. 93; Юмашев Ю.М. Внешнеэкономические связи ЕЭС и идея «наднациональности» в международном праве // Советское государство и право. 1981. № 11. С. 89–95; Толстухин А.Э. О наднациональном характере Европейского союза: (правовой статус) // Московский журнал международного права. 1997. № 4. С. 3–19; Он же. Право Европейского союза: новая модель регулирования межгосударственных отношений // Государство и право. 1997. № 10. С. 83–89.

говоря о нормативной структуре права Европейского союза, сложно не заметить, что эта правовая система сочетает в себе как международно-правовые источники, так и источники, автономно формирующиеся институтами Европейского союза.

Представляется, что указанное своеобразие права Европейского союза во многом детерминировано самим своеобразием их правовой природы. Поэтому, наверное, в зарубежной (П.Дж.Г. Каптейн, П. Верлорен ван Themaат, А. Эванс, Т.К. Хартли, Б. Рудден, Д. Уайэтт, Л. Карту, М. Шоу, Г. Шермерс)¹, да и в отечественной юридической науке (Ю.М. Юмашев, Л.М. Энтин, М.Л. Энтин, С.Ю. Кашкин, А.В. Клемин, Т.Н. Нешатаева, А.Я. Капустин, М.М. Бирюков и др.)² до сих пор не прекращаются серьезные дискуссии по наиболее существенным вопросам Европейского союза и его правовой системы. К их числу можно отнести проблемы классификации источников европейского права, их природы и юридической силы, проблемы соотношения права ЕС с национальным правом государств-членов и международным правом, вопросы о так называемой наднациональности ЕС и др.

Среди источников права ЕС особое место занимают источники прецедентного права. Указанную категорию источников права Европейского союза называют также *case law*. К этой категории источников относят решения судебных органов ЕС.

С момента основания в рамках европейских сообществ (а ныне и Союза в целом) функционируют наднациональные органы правосудия, которые осуществляют от их имени судебную власть, а также вырабатывают новые юридические нормы – прецедентное право ЕС.

Суды Союза представляют собой отдельную систему органов публичной власти, не зависимую в своей деятельности от других институтов ЕС, а равно и от государств-членов.

¹ См. например: *Evans A.* European Union Law. Oxford: Hart Publishing, 1998; *Kapteyn P.J.G., VerLoren van Themaat P.* Introduction to the Law of the European Communities. 3rd ed. L.; The Hague; Boston: Kluwer Law International, 1998; *Edward D.A.O., Lane R.C.* European Community Law: An Introduction. 2nd ed. Edinburgh: Butterworths, 1995; *European Community Law* / Ed. by D. Wyatt, A. Dashwood. 3rd ed. London: Sweet and Maxwell, 1993; *Schermers H.G., Blokker N.M.* International Institutional Law/ 3rd ed. The Hague, 1995; *Shaw M.N.* International Law. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; *Virally M.* Definition and Classification of International Organizations: a Legal Approach // The Concept of International Organization / Ed. by G.Abi-Saab. L., 1981. P. 51–55; *White N.D.* The Law of International Organisations. Manchester: Manchester University Press, 1996.

² Введение в право Европейского союза: учебник. 3-е изд. / Под ред. С.Ю. Кашкина М., 2010; Право Европейского союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2010; Право Европейского союза в вопросах и ответах: Учебное пособие / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2009; Европейское право: Учебник / Отв. ред. Л.М. Энтин. М., 2007.

В своей совокупности органы правосудия ЕС выступают как единая судебная система, которая складывается из нескольких звеньев, связанных друг с другом иерархическими отношениями (в соответствии с положениями Лиссабонского договора 2007 г., вступившего в силу 1 декабря 2009 г.):

А) Суд Европейского союза — высшее звено судебной системы;

Б) Трибунал;

В) специализированные трибуналы (судебные палаты), рассматривающие отдельные категории правовых споров (их создание было предусмотрено Ниццким договором 2001 г., и в настоящий момент закрепляется в ст. 257 Договора о функционировании ЕС).

В 2005 г. был создан и функционировал до 2016 г. Трибунал (судебная палата) по делам гражданской службы.

Кроме того, рассматривается возможность создания судебной палаты по спорам в сфере промышленной собственности, а также и иных специализированных судебных палат. Цель создания судебных палат — разгрузить Суд ЕС и Трибунал, которые в последние годы оказались буквально завалены делами.

Все виды дел, рассматриваемых судами ЕС, принято подразделять на дела прямой и косвенной юрисдикции.

Главными разновидностями исков, рассматриваемых судами ЕС в рамках прямой юрисдикции, являются:

1) иски об оспаривании действий и решений органов и должностных лиц ЕС (иски об аннулировании (о законности) — ст. 263 Договора о функционировании ЕС; иски о бездействии — ст. 265, 266 Договора о функционировании ЕС; иски из причинения вреда — ст. 268, 340 Договора о функционировании ЕС; иски об оспаривании штрафных санкций ЕС — ст. 261 Договора о функционировании ЕС);

2) споры между государствами-членами (ст. 259 Договора о функционировании ЕС);

3) иски к институтам ЕС и Европейскому Центральному Банку, которые подаются физическими и юридическими лицами (рассматриваются Трибуналом);

4) трудовые споры (конфликты между гражданскими служащими ЕС и соответствующими органами ЕС — ст. 270 Договора о ЕС) — ныне это компетенция Трибунала (судебной палаты) по делам гражданской службы;

5) гражданско-правовые споры (Суд выступает в роли коммерческого арбитража) — ст. 272 Договора о функционировании ЕС;

6) отрешение от должности должностных лиц Союза;

7) предварительный контроль не вступивших в силу международных договоров Европейского союза.

Что же касается косвенной юрисдикции, то здесь важное место занимает так называемая преюдициальная процедура. Суть ее заключается в следующем. При рассмотрении основного иска, заявленного в национальном суде, нередко возникает вопрос о правильном толковании и действительности подлежащих применению в данном деле норм или актов права ЕС. Судебные органы государств-членов не имеют права сами устанавливать действительность такого рода актов или давать им собственное толкование. Во всех тех случаях, когда решение по основному иску, рассматриваемому национальным судом, зависит от ответа на эти вопросы, возникает необходимость привести в действие преюдициальную процедуру. В этом случае национальный суд приостанавливает производство по делу, находящемуся на его рассмотрении, и обращается в Суд ЕС (или Трибунал) (ст. 267 Договора о функционировании ЕС).

На практике преюдициальная процедура сыграла чрезвычайно важную роль в развитии европейской интеграции и европейского права. По сути, преюдициальная процедура — это не просто одна из многих, но и важнейшая сфера юрисдикции Суда ЕС (как и Трибунала), причем — как в «качественном», так и в количественном плане — преюдициальные решения составляют подавляющее большинство из общего числа решений Суда ЕС и Трибунала.

Благодаря этой процедуре Суд ЕС подтвердил независимый и самобытный характер правовой системы ЕС, сформулировал основные принципы права ЕС и его квалификационные характеристики, уточнил условия и пределы применения права ЕС, его взаимоотношения с национальным правом государств-членов и международным правом. Довольно часто благодаря практике Суда ЕС восполнялись существенные пробелы в праве ЕС, а сформулированные им принципы и положения получали закрепление в последующих учредительных актах.

Нельзя не согласиться в связи с этим с профессором Ю.М. Юмашевым, который замечает следующее: «основная задача Суда — путем единообразного толкования и применения права ЕС способствовать развитию интеграционных процессов, однако выполнение этой задачи возможно лишь при тесном и широком сотрудничестве с судами государств-членов»¹. Действительно, именно право, а в ряде случаев и обязанность всех судебных учреждений государств — членов ЕС

¹ Юмашев Ю.М. Региональная интеграция и международные отношения. С. 77–78.

направлять запросы в Суд ЕС и вынесение последним преюдициальных решений явились одним из главных цементирующих факторов, который обеспечил эффективность, целостность и поступательное развитие европейского права и интеграционных процессов в Сообществах и Союзе в целом¹.

В самом начале функционирования Суда ЕС в 1950-е гг. его роль была в значительной степени скромной в деле продвижения европейской интеграции. Ввиду достаточно слабой поддержки Суда ЕС со стороны национальных политических кругов на данном этапе своего функционирования он сфокусировался на решении технических и процедурных вопросов. Однако уже в начале 1960-х гг., т.е. через десять лет с момента начала своей деятельности, Суд ЕС закрепил в своей практике один из наиболее важных прецедентов, который сыграл важнейшую роль в развитии интеграционных процессов в ЕС.

Так, в деле *Commission v Luxembourg* (ECJ 1962) Суд ЕС оказался способен поддержать и защитить коммунитарные правила, когда он четко и однозначно высказался в поддержку принципов свободного движения товаров и добросовестной конкуренции между государствами-членами.

Годом позже Суд ЕС в рамках преюдициальной процедуры по делу *van Gend en Loos* (ECJ 1963) установил принцип прямого действия права ЕС, который означает непосредственное применение права ЕС на территории государств-членов, действие норм права Сообщества без какой-либо трансформации в правовой порядок государства-члена.

А уже в следующем году ключевое решение Суда ЕС по делу *Costa v ENEL* (ECJ 1964) закрепило новый принцип — принцип верховенства права ЕС над национальным правом, который означает приоритет его норм над нормами национального законодательства государств-членов; нормы национального права государств-членов не должны противоречить нормам права ЕС.

В 1970-е гг. последовали новые судьбоносные для европейского правового порядка решения Суда ЕС.

В деле *Cassis de Dijon* (ECJ 1979) Суд ЕС закрепил принцип взаимного признания, фокусируясь на рассмотрении технических вопросов и определив, что товары, правомерно введенные в коммерческий оборот в одном государстве-члене, по общему правилу должны быть допущены на рынок и других государств-членов.

¹ Введение в право Европейского союза / Под ред. д.ю.н., проф. С.Ю. Кашкина. М., 2005. С. 243.

Решение по делу *Dassonville (ECJ 1974)* привело к широкому толкованию положений ст. 30 Договора в отношении дискриминационных мер, к которым также относились любые нормы, способные препятствовать прямо или косвенно, действительно или потенциально торговле внутри Сообщества.

Также можно с полной уверенностью говорить о роли Суда ЕС в коммунитаризации целых отраслей европейской экономики и сфер сотрудничества. Достаточно рельефно это можно увидеть, в частности, на примере процессов унификации и гармонизации правовой охраны интеллектуальной собственности в ЕС, где роль практики и конкретных решений Суда ЕС была поистине огромна в определении направлений развития всего процесса «европеизации» права интеллектуальной собственности.

Проблема здесь состояла в том, чтобы применить к сфере права интеллектуальной собственности (имеющей территориальный характер действия) принципы, провозглашенные Договором о ЕС 1957 г., т.е. следующие: свобода движения товаров, работ и услуг через национальные границы внутри Сообщества и принцип недискриминации граждан Сообщества, иначе говоря, принципы свободной, рыночной экономики, опосредующей включенность объектов интеллектуальной собственности в гражданский оборот.

В отсутствие адекватной гармонизации законодательства об интеллектуальной собственности сами взаимоотношения между национальным правом интеллектуальной собственности и коммунитарными принципами свободного движения товаров, услуг и свободной конкуренции могли быть исключительно определены практикой Суда ЕС.

Во всем массиве практики Суда ЕС можно выделить три решения по конкретным делам, сыгравшие большую роль в процессе подготовки последующих, уже законодательных, решений в этой сфере.

Первое такое решение было вынесено Судом ЕС в 1980 г. по делу Кодитель I («*Coditel I*»). Основная проблема заключалась в следующем: может ли быть ограничена свобода оказания услуг через границы государств обладателем авторского права на аудиовизуальное произведение (художественный фильм «*Le boucher*»), желающим запретить неправомерную (в смысле — неразрешенную) кабельную ретрансляцию на территорию Бельгии правоммерно транслируемого на территории Германии его аудиовизуального произведения. Необходимо заметить, что обладатель авторского права выиграл это дело в Суде ЕС.

В данном случае Суд ЕС провел разграничение между самим случаем показа фильма и его трансляции и так называемым европейским

(коммунитарным) принципом исчерпания авторских правомочий на произведения, первая продажа которых уже состоялась где-либо на территории Европейского сообщества¹.

Согласно решению Суда ЕС по делу *Coditel I*, «право обладателя авторских прав и его правопреемников требовать вознаграждения за любые случаи использования их аудиовизуального произведения является составной частью самого авторского права в целом на подобного рода произведения литературного и художественного творчества». Обладатель исключительного права на использование этого аудиовизуального произведения на территории конкретного государства — участника Сообщества может доверить осуществление его права на запрет кабельной ретрансляции организациям эфирного вещания в других государствах, от которых разрешение на ретрансляцию будут получать каждый раз организаторы кабельного вещания, не нарушая при этом положений права Сообщества.

Впоследствии указанный подход Суда ЕС нашел отражение в принятой Советом ЕС Директиве 93/83/ЕС от 27 сентября 1993 г. о координации некоторых норм авторского права и смежных прав применительно к спутниковому вещанию и кабельной ретрансляции².

Второе знаменательное решение было вынесено Судом ЕС по делу Уорнер-Метроном (*Warner-Metronome*) в 1988 г.

Суть проблемы состояла в том, может ли обладатель авторского права на аудиовизуальное произведение (в данном случае — художественный фильм) ссылаться на свое, предоставляемое датским законодательством, право сдавать этот фильм в прокат в отношении несанкционированной им сдачи в прокат его фильма на территории Дании, несмотря на тот факт, что данная видеокассета была правомерным образом продана ответчику по делу в Великобритании, где вообще не существовало на тот момент права сдавать в прокат произведения, охраняемые авторским правом.

Тем не менее Суд ЕС подтвердил это право, придя к выводу о том, что в данном случае право сдавать в прокат, предусмотренное законодательством Дании, юридически основано на принци-

¹ См., в частности: *Schricker G.* Harmonization of Copyright in the European Economic Community // *International Review of Industrial Property and Copyright Law*. 1989. № 4. Vol. 20. P. 469.

² Council Directive of September 27, 1993 on the Coordination of Certain Rules Concerning Copyright and Rights Related to Copyright Applicable to Satellite Broadcasting and Cable Retransmission // *Official Journal of the European Communities*. L 248. October, 6. 1993. P. 15 et seq.

пе охраны интеллектуальной собственности, закрепляемом ст. 30 Договора о ЕС¹.

Указанное решение Суда привело через несколько лет к разработке и принятию Советом ЕС Директивы 92/100/ЕС от 19 ноября 1992 г. о праве на прокат и на предоставление в безвозмездное пользование и некоторых правах, смежных с авторскими, в сфере интеллектуальной собственности².

Эта директива ввела право сдавать в прокат произведения творчества в рамках ЕС в целом, при том что целому ряду государств это право не было известно вообще.

Наконец, третье решение было вынесено в 1989 г. Судом ЕС по делу ЭМИ/Электрола (*EMI/Electrola*).

Суть дела состояла в том, что обладатель исключительных прав на фонограмму обратился за судебной защитой в соответствующий юрисдикционный орган Германии против несанкционированного импорта указанных фонограмм из Дании. Сами эти фонограммы были воспроизведены в Дании без всякого согласия со стороны указанного правообладателя, поскольку срок их правовой охраны в этом государстве уже прекратился, следовательно, по законодательству Дании они были воспроизведены правомерным образом. Но в стране их импорта, т.е. в Германии, ситуация складывалась несколько иным образом, ибо согласно закрепленному в германском законодательстве более продолжительному сроку охраны смежных прав исключительные права указанного правообладателя еще существовали и, следовательно, подпадали под охрану их нормами закона. Естественно, что ответчик в этой ситуации ссылаясь на единственно возможный в данном случае вариант — принцип свободного движения товаров и услуг, закрепленный в учредительных документах Сообществ³.

Суд ЕС в своем решении по этому делу подчеркнул, что «фонограммы были правомерным образом воспроизведены в одном государстве — участнике Европейских сообществ, но не в силу указания либо разрешения обладателя смежных прав, а в силу истечения сроков правовой охраны, предусмотренных законодательством данного государства».

¹ См. об этом: *Schricker G.* Op. cit. P. 469.

² Council Directive of November 19, 1992 on Rental Right and Lending Right and on Certain Rights Related to Copyright in the Field of Intellectual Property (92/100/EEC) // Official Journal of the European Communities. L 346. November, 27. 1992. P. 61 et seq.

³ *Cohen Jehoram H.* The EC Copyright Directives, Economics and Authors' Rights // International Review of Industrial Property and Copyright Law. 1994. № 6. Vol. 25. P. 824–825.

Признав, что указанная проблема возникла из различий между национальными законодательствами, Суд ЕС отметил, что «при настоящем состоянии права Сообществ, характеризующимся насущной необходимостью гармонизации и сближения законодательств об охране литературной и художественной собственности, в компетенцию национального законодателя входят вопросы определения условий и конкретных правил и норм такой защиты. До тех пор, пока несоответствия между национальными законами могут вызывать ограничения в торговле аудиокассетами в рамках ЕС, подобные ограничения будут допускаться согласно ст. 30 Договора о ЕС, если они являют собой прямой результат существования различий между нормами, регулирующими срок правовой охраны произведения и это неразрывно связано с самим существованием исключительных прав»¹.

Прямым следствием указанного решения Суда ЕС явилось принятие Советом ЕС в 1993 г. Директивы (93/98/ЕЭС) о гармонизации сроков охраны авторского права и некоторых смежных прав².

Таким образом, мы со всей очевидностью можем наблюдать то, какую роль сыграл Суд ЕС в процессах унификации и гармонизации правовой охраны интеллектуальной собственности в ЕС, создав необходимый «прецедентный» материал и подготовив основательную базу для дальнейшей предметной деятельности в этой сфере уже иных институтов ЕС — Комиссии ЕС, Совета ЕС и Европейского парламента³.

¹ Court of Justice of the European Communities, 24 January 1989, Case 341/87 — EMI Electrola GmbH v. Patricia Im- und Export Verwaltungsgesellschaft mbH // European Court Reports. 1989. P. 79.

² Council Directive of October 29, 1993 Harmonising the Term of Protection of Copyright and Certain Related Rights (93/98/EEC) // Official Journal of the European Communities. L 290. November 24, 1993. P. 9 et seq.

³ Из последующих решений Суда ЕС по вопросам интеллектуальной собственности см.: Decision of the Court of Justice of the European Communities, January 22, 1998. Case C-200/96 Metronome Musik GmbH v. Music Point Hokamp GmbH // International Review of Industrial Property and Copyright Law. - 1998- № 7. Vol. 29. P. 793—798; Decision of the Court of Justice of the European Communities, September 22, 1998. Case C 61/97 — Forenningen af danske Videogramdistributører, acting for Egmont Film A/S and Others v. Laserdisken, Hans Kristian Pedersen and Others // International Review of Industrial Property and Copyright Law . 1999. № 3. Vol. 30. P. 299—303. См. также: *Brinkhof J.* Merck II: A Missed Opportunity // Intellectual Property and Information Law: Essays in Honour of Herman Cohen Jehoram / Ed. by Jan J.C.Kabel and Gerard J.H.M.Mom. L; The Hague; Boston: Kluwer Law International, 1998. P. 243—252; *Calvet H., Desurmont Th.* L'arrêt Magill: une décision d'espèce? // Revue internationale du droit d'auteur. 1996. № 1 (167). P. 3—68; *Françon A.* Propriété littéraire et artistique (législation et jurisprudence: (l'arrêt Magill et Ladbrooke) // Revue trimestrielle de droit commercial et de droit économique. 1999. № 1. P. 80—85.

Также следует отметить, что утверждение «нового правового порядка» — как его назвал Суд ЕС в своих решениях — в значительной степени стало возможным также ввиду существенной поддержки со стороны юридических сообществ государств-членов (национальные судьи, адвокаты и др.). Это так называемое эпистемическое сообщество протагонистов интеграции из числа юристов и судей было решающим для успеха Суда ЕС в начальные годы его деятельности, поскольку оно установило так называемые симбиотические отношения с национальными судами и службами.

Таким образом, оценивая роль Суда ЕС в развитии и продвижении европейской интеграции, можно сказать, что Суд ЕС оказался способен внести значительный вклад в укрепление интеграционных процессов путем закрепления в своих решениях и заключениях ключевых принципов права ЕС, что было бы сложно достичь лишь политическими инструментами. Пример Суда ЕС наглядно демонстрирует нам, что судебный орган действительно может играть значительную роль в региональной интеграции.

Б. Трибунал Южноафриканского сообщества развития

Южноафриканское сообщество развития (далее — ЮСР) — это торгово-экономический союз стран Юга Африки, созданный в 1992 г. на базе Конференции по координации развития Юга Африки, сокращенно САДКК (*Southern African Development Coordination Conference*, сокращенно *SADCC*), образованной 11 странами субрегиона в 1980 г. Главная цель организации — либерализация торговых связей стран-членов. В настоящий момент участниками ЮСР являются 15 государств региона.

Уже при разработке проекта Договора о ЮСР в 1992 г. была определена необходимость учреждения судебного органа Сообщества в целях единообразного применения и толкования права ЮСР. Как следствие, ст. 9 данного Договора учредила Трибунал ЮСР. Компетенция Трибунала, как это было закреплено в специальном Протоколе, включала в себя обеспечение толкования положений Договора о ЮСР и рассмотрение споров, могущих возникнуть в связи с его применением, а также вынесение консультативных заключений по запросам соответствующих органов (Саммита глав государств и правительств, Совета Министров) (ст. 16 Договора о ЮСР).

Однако сам Протокол, создающий Трибунал ЮСР, не был подписан вплоть до Саммита 2000 г. Ввиду опасений того, что не будет

собрано необходимое количество ратификаций для вступления Протокола в силу, было решено вместо этого одобрить Протокол решением Саммита глав государств и правительств.

В конечном итоге Трибунал ЮСР как судебный орган Сообщества начал свое функционирование в 2005 г., а первое его дело было рассмотрено в 2007 г., т.е. через 15 лет после упоминания о нем в Договоре о ЮСР. В последующие годы Трибунал рассмотрел в общем количестве 18 дел, выносил решения, утверждающие принципы права Сообщества и демонстрировал значительные усилия по информированию граждан стран — членов ЮСР о Трибунале и его возможностях.

Однако уже во втором свое деле — *Campbell vs Republic of Zimbabwe* (SADCT 2008) — Трибунал попал в достаточно сложную ситуацию. Фермер Майк Кэмпбелл обратился в Трибунал с жалобой против правительства Зимбабве, протестуя против специальной Программы земельной реформы, принятой в Зимбабве.

Трибунал вынес решение в пользу Кэмпбелла и обязал Зимбабве не только прекратить изъятие земель в рамках этой Программы, но и выплатить компенсации тем лицам, чьи земельные участки уже были изъяты в рамках этой Программы в Зимбабве. Это решение Трибунала можно рассматривать как экспансионистское (проинтеграционное), поскольку оно ограничило правительство Зимбабве в осуществлении земельной реформы. Однако это судебное решение не продвинуло интеграционные процессы в Сообществе хотя бы уже потому, что правительство Зимбабве отказалось выполнять его. Сам Президент Зимбабве Роберт Мугабе лично назвал это судебное решение нелегитимным нонсенсом, который не имеет юридических последствий. Зимбабве в данной ситуации сослалось на то, что Протокол о создании Трибунала не был ратифицирован, что дает повод признать его решения нелегитимными.

Как обозначено в Протоколе о создании Трибунала ЮСР, Трибунал доводит факт невыполнения судебного решения государством-членом до Саммита глав государств и правительств ЮСР в целях принятия последним необходимых мер для исполнения судебного акта государством-членом. Однако Саммит не принял каких-либо мер по данной ситуации, а занял позицию, получившую название «отсроченная тактика», обратившись впоследствии в 2010 г. по этому вопросу в Совет Министров юстиции Сообщества.

Когда же министр юстиции Зимбабве заявил, что Трибунал не имел юрисдикции в отношении Зимбабве, было принято решение о проведении независимой международно-правовой экспертизы, на время

проведения которой было принято решение государствами – членами Сообщества о приостановлении деятельности Трибунала. Несмотря на то что результатом данной экспертизы стало подтверждение легитимности Трибунала и его решений, Саммит глав государств ЮСР принял решение продлить приостановление деятельности Трибунала и начать процесс модификации его юридических механизмов и инструментов.

На Саммите 2012 г. главы государств – членов Сообщества решили, что необходимо начать работу над новым Протоколом о статусе Трибунала, компетенция которого ограничилась лишь толкованием и применением положений Договора о ЮСР и протоколов к нему, относящихся к спорам между государствами-членами.

Из всего этого можно сделать вывод, что пока Трибунал ЮСР пытался всячески продвинуть интеграционные процессы в рамках Сообщества, государства-члены всячески пытались ограничивать его усилия в этом. Иными словами, важность региональной стабильности и солидарности оказались выше идей продвижения и углублений региональной интеграции. А следовательно, Трибунал ЮСР в определенном смысле потерпел неудачу в деле расширения интеграции в регионе.

В. Суд Андского сообщества

Андское сообщество (*Comunidad Andina de Naciones*) (далее – АС) – это региональное социально-экономическое содружество стран Латинской Америки, созданное в результате подписания Картахенского соглашения от 26 мая 1969 г. и включающее в себя четыре государства – Боливию, Колумбию, Эквадор и Перу.

Страны – основатели АС были вдохновлены примером ЕС на создание общего рынка через создание наднациональных институтов. В этих целях они восприняли европейскую институциональную структуру. С 1996 г. после подписания Трухильского протокола АС концентрирует свои усилия на либерализации торговли.

Уже к 1979 г. стало ясно, что существует необходимость создания надгосударственного судебного органа, способного гарантировать единообразное применение и толкование права Сообщества. Модель Суда ЕС была взята за основу, и в 1984 г. Суд АС начал свою работу.

Суд состоит из четырех судей и расположен в г. Кито (Эквадор). Первоначально Суд АС обладал полномочиями по признанию актов недействительными, с 1999 г. он обладает также и иными полномо-

чиями, среди которых, в частности, преюдициальная юрисдикция, рассмотрение трудовых споров и др.

Интересно, что уже в своих первых решениях Суд АС повторил ключевые положения судебной практики Суда ЕС, утвердив принципы прямого действия и верховенства права Андского сообщества. Однако вскоре Суд АС смягчил свою позицию и заявил, что Андское право не образует нового правового порядка, в отличие от права ЕС, а является лишь «функциональной необходимостью». Принцип функциональной необходимости был введен в целях урегулирования коллизий с национальным правом. Он означает, что даже в сферах компетенции Сообщества государства-члены могут принимать национальные законы до тех пор, пока они не нарушают право Сообщества.

В связи с этим следует обратиться к двум делам из практики Суда АС, в которых он не встал на позиции укрепления права Сообщества и не воспользовался имеющимися у него для этого возможностями.

В деле *Aluminio Reynolds (ACJ 1990)* Суд АС выступал в рамках преюдициальной процедуры по запросу от Высшего Административного Суда Колумбии. Дело касалось вопроса о соответствии колумбийского налогового законодательства ст. 55 Учредительного договора АС в части исключений из принципа свободной торговли. В данном деле Суд АС мог последовать практике Суда ЕС по делу *Dassonville* и дать широкое (проинтеграционное) толкование нормы договора или же встать на сторону Колумбии, дав ограничительное толкование норме договора. Суд АС по этому делу встал на сторону Колумбии.

По делу *Sociedad de Aluminio Nacional (ACJ 1993)* по аналогичному вопросу Суд АС обратился к своему прежнему решению и вновь встал на позиции ограничительного толкования норм права Сообщества. Иными словами, Суд содействовал в определенном смысле ограничению принципа свободы торговли в пользу национальных интересов государств-членов, хотя изначально он создавался в целях ускорения и продвижения процесса по созданию общего рынка.

Можно привести и другие примеры из практики Суда АС, где он снова и снова упускает возможности по продвижению андской интеграции, вставая каждый раз на сторону национальных интересов государств — членов Андского сообщества.

Несмотря ни на что, Суд АС является очень активным судебным учреждением, рассматривающим достаточно большое количество дел. Интересно отметить, однако, что абсолютное большинство дел в практике Суда АС связано с правами на интеллектуальную собственность. Так, в частности, из 1338 преюдициальных процедур в период с 1984

по 2007 г. только 35 не имели отношения к интеллектуальной собственности.

Таким образом, подводя определенный итог, можно сказать, что более чем 30-летний период функционирования Суда АС показывает, что данный суд очень неохотно смотрит в сторону расширения своих полномочий и усиления своей роли, а также не выражает желания каким-либо образом интерпретировать право Сообщества сквозь призму ограничения национального суверенитета. Иными словами, роль Суда АС в развитии и продвижении региональной интеграции в Андском сообществе можно обозначить как достаточно скромную.

Как мы увидели ранее, каждое интеграционное образование отражает свой цивилизационный тип, обладает собственными историческими, социально-экономическими и политико-правовыми традициями, что, естественно, позволяет говорить об определенной индивидуальности и неповторимости (невоспроизводимости) того или иного опыта региональной интеграции, в том числе с позиции роли судебных учреждений в развитии интеграционных процессов.

ПРОДВИНУТОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ: ОТ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА К ЕВРАЗИЙСКОМУ СОЮЗУ¹

Опыт Европейского союза по углубленной интеграции государств-участников не имеет аналогов в мире. Однако в последние годы на постсоветском пространстве происходят процессы, сопоставимые, а в чем-то и повторяющие европейский сценарий. Речь идет уже не только и не столько о Содружестве Независимых Государств, а об определенных группах государств внутри СНГ, углубляющих и продвигающих сотрудничество в различных областях (Союзное государство России и Белоруссии, Организация Договора о коллективной безопасности, Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз). В связи с этим концепция Евразийского союза связывает воедино объединительные линии на пространстве СНГ и призвана придать им единый вектор развития. Четверть века, истекшая с момента распада СССР, подтверждает: нужно было размежеваться, чтобы вновь объединиться на новых началах.

Евразийский союз, безусловно, будет обладать индивидуальными чертами, собственной самобытностью, уникальной правовой природой, но концепция его строительства не может не опираться на международную практику и, прежде всего, на богатый опыт Европейского союза. В связи с этим необходимо изучать европейские интеграционные процессы с тем, чтобы почерпнуть рациональное

¹ *Шайхутдинова Гульнара Раифовна* — д.ю.н., профессор кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

зерно, и, прежде всего, в сфере реализации механизмов продвинутого сотрудничества государств-членов.

В Европейском союзе сложился и действует механизм углубленной интеграции, который в праве Евросоюза известен как продвинутое сотрудничество государств, а в западной политологии — как принцип гибкости, впервые появившийся в Европейском Сообществе в конце 50-х гг. XX в. и сформулированный министром по европейским делам Испании Карлосом Вестендорпом в его докладе 5 декабря 1995 г.¹ Заметное влияние на формирование данного принципа оказали канцлер Федеративной Республики Германии Вилли Брандт, президент Франции Жак Ширак, премьер-министр Бельгии Лео Тиндерманс, депутаты немецкого парламента Карл Ламерс и Вольфганг Шаубле.

Под принципом гибкости, или продвинутым сотрудничеством, понимается возможность для определенного числа государств — членов Европейского союза углублять интеграцию в какой-либо сфере посредством использования институтов, процедур и механизмов Союза. При этом государства-члены, не вошедшие по каким-либо причинам в лидирующую группу государств, могут присоединиться к продвинутому сотрудничеству позднее при наступлении необходимых для этого условий.

Продвинутое сотрудничество является закономерным результатом европейской интеграции и его движущей силой. Первоначально предполагалось осуществление так называемой линейной интеграции, суть которой состояла в том, что все государства движутся в одном темпе без всяких исключений и переходных периодов. Она была применима к Европейским сообществам, объединявшим шесть государств, консенсус между которыми был легко достижим. По мере присоединения к Европейским сообществам новых государств эта система становилась все более нереалистичной. Одновременно с идеей европейской интеграции, Черчиллевской идеей создания «Соединенных Штатов Европы», рождается понимание того, что единство европейского многообразия может быть осуществлено только на основе свободы такого многообразия. Идея гибкого подхода к объединению европейских государств, предполагающая предоставление свободы выбора государствам — участникам такого объединения, возникает одновременно с самой идеей интеграции европейских государств.

¹ См.: Dossier CIG: des institutions pour une Europe élargie. Bruxelles: Parlement européen // <http://www.ena.lu/europe/market-amsterdam/submission-westendorp-report-1995.html>.

В Европейском союзе продвинутое сотрудничество вначале возникает и закрепляется на практике и лишь затем фиксируется в праве. Речь идет о Шенгенском пространстве, единой европейской валюте, вопросах убежища и миграции, адаптационных положениях договоров о присоединении новых государств-членов к ЕС и т.д. Первоначально акты продвинутого сотрудничества принимались государствами — членами Европейского Сообщества в форме международно-правовых договоров. Например, Соглашение между правительствами государств Экономического Союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах 1985 г. и Конвенция о применении Шенгенского соглашения о постепенной отмене проверок на общих границах 1990 г. Причина принятия указанных «продвинутых» норм в такой форме объясняется тем, что они не могли быть включены в учредительные документы и нормативные акты Европейских сообществ. Ввиду того что это были международно-правовые договоры, причем их сторонами являлись не все государства — члены Европейского сообщества и Европейского союза, они занимали самостоятельное место по отношению к праву Европейского сообщества и Европейского союза. Одна часть продвинутого Шенгенского законодательства, представлявшего собой международно-правовые договоры и акты, принятые на их основе, вытеснялась нормативными правовыми актами Европейского сообщества и Евросоюза. Это происходило в результате принятия законодательства Европейского сообщества и союза по вопросам, ранее урегулированным Шенгенским правом. Как следствие — нормы Шенгенского права утрачивали свою юридическую силу. Другая часть Шенгенского права некоторое время сохранялась, но впоследствии изменила свою юридическую природу — была включена в право Евросоюза и стала его частью. Европейская Комиссия считает Шенгенское пространство первым конкретным примером продвинутого сотрудничества между государствами — членами Евросоюза.

Продвинутая интеграция в Европейском союзе до создания ее правовой основы осуществлялась в различных формах: разноскоростного движения, европейского авангарда, ядра Европы, различной геометрии, *a la carte*, концентрических кругов и др. Соответственно, в рамках Европейского союза реализуются одноименные концепции продвинутого сотрудничества.

Концепция разноскоростного движения предполагает, что определенная группа государств — членов Европейского союза, желающих и могущих это делать, следует по пути более углубленной интеграции,

а остальные постепенно присоединяются к лидирующей группе. Все государства-члены имеют единые общие цели и желают их достичь; элемент гибкости касается лишь периода времени, в течение которого все государства – члены Европейского союза достигнут совместно утвержденных целей. Как подчеркивается в докладе Федерального Треста о гибкой интеграции в Европейском союзе «Гибкость и будущее Европейского Союза», «важнейшим в данной модели гибкой интеграции является то, что ни одно государство-член [Европейского союза. — Г. III.] не будет исключено и само в дальнейшей перспективе не пожелает выйти из новых или формирующихся сфер сотрудничества»¹. Углубленная интеграция может происходить одновременно в различных областях сотрудничества, причем соответствующие «подгруппы сотрудничества» могут объединять различные государства-члены. Так, Шенгенское соглашение вначале объединяло пять государств Европы, постепенно к нему присоединились другие государства – члены ЕС.

Примеры концепции разнотемпного движения могут быть найдены в ст. 130Т Договора о ЕЭС об охране окружающей среды, которая прямо разрешает государствам-членам «сохранять или вводить более строгие защитные меры. Они должны быть совместимыми с положениями настоящего договора»². Статья 100А(4) Договора о ЕЭС разъясняет данное положение и разрешает государству-члену, которое «сочтет необходимым сохранить национальные положения, основываясь на национальных приоритетах, как это предусмотрено в статье 30, либо исходя из потребностей окружающей среды или условий труда»³, сохранить соответствующие национальные положения.

Примеры концепции «разнотемпной Европы» могут быть найдены в так называемых адаптационных положениях договоров о присоединении новых государств-членов к Европейскому союзу. Так, п. 1 ст. 3 Акта об условиях присоединения Чешской республики, Республики Эстонии, Республики Кипр, Республики Латвии, Республики Литвы, Республики Венгрии, Республики Мальты, Республики Польши, Республики Словении и Словацкой Республики и поправках к учредительным договорам Европейского союза предусматривает, что положения Шенгенского *acquis* и акты, принятые на его основе и иным

¹ Flexibility and the Future of the European Union. A Federal Trust Report on flexible integration in the European Union. October 2005. С. 8 // www.fedtrust.co.uk/admin.

² См.: Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. М., 2000. С. 644.

³ Там же. С. 595.

образом связанные с ним, а также какие-либо последующие акты, которые могут быть приняты до даты вступления новых государств-членов в ЕС, будут считаться юридически обязательными и применяться в этих новых государствах-членах с даты их вступления в ЕС. Однако п. 2 данной статьи содержит положение, указывающее на то, что применение указанных положений в новых государствах-членах ставится под определенные условия и фактически откладывается на некоторое время, а именно до наступления соответствующих условий. Пункт 2 ст. 3 Акта предусматривает, что правовые положения о Шенгенском *acquis*, указанные в п. 1 ст. 3, хотя и будут считаться юридически обязательными для новых государств-членов с даты их вступления в ЕС, будут применяться в новых государствах-членах только после принятия Советом решения, подтверждающего, что в соответствии с Шенгенскими процедурами оценки необходимые условия для применения всех частей Шенгенского *acquis* выполнены в данном государстве-члене, и после консультаций с Европейским парламентом. Тем самым Европейский союз демонстрирует гибкий подход к интеграции новых десяти членов Союза. На некоторое время они остаются во втором эшелоне организации, движутся по пути интеграции меньшими темпами по сравнению с государствами, составлявшими Европейский союз на 1 мая 2004 г.

Европейский авангард рассматривается в качестве одной из разновидностей модели «разноскоростной Европы». Авангард представляет собой группу передовых, наиболее развитых государств — членов Европейского союза, сгруппировавшихся в целях дальнейшего ускоренного продвижения к совместно намеченным целям интеграции в различных областях. Причем эта группа стран более устойчива по сравнению с передовой группой стран, движущихся с наибольшей скоростью согласно концепции разноскоростной Европы.

Другой вариант концепции авангарда — «*ядро Европы*» — предполагает, что в рамках авангарда определенное число государств хотели бы идти еще дальше по пути европейской интеграции и проводят соответствующую политику в рамках продвинутого сотрудничества. Традиционно в качестве лидеров потенциального «ядра» рассматриваются Франция и Германия.

Концепция различной геометрии основывается на факторе пространства и предполагает деление Европейского союза на географические части, одна из которых является более развитой, а вторая менее развитой. Эта форма дифференциации предполагает различие как в скорости интеграции, так и в конечных целях интеграции. Основополагающий

момент данной концепции заключается в признании наличия существенных различий между способностью и желанием к интеграции среди 27 государств — членов Европейского союза. Можно привести ряд примеров «различной геометрии» в современном Европейском союзе: Европейская социальная хартия и отношение к ней Великобритании, экономический и валютный союз и участие в нем Великобритании и Дании.

Концепция a la carte, или «*предпочти и выбери*», предоставляет государствам — членам Европейского союза возможность выбирать, как из меню, те направления интеграции, в которых они желали бы и могли участвовать. Такая гибкость предусматривает исключения или свободу выбора в интересах определенных государств, которые могут участвовать или исключаться полностью или частично из-под действия определенных правил или институтов.

Продвинутое сотрудничество было воспринято Европейским союзом из конституционной теории и практики европейских государств — Германии, Швейцарии, Бельгии, Франции, Испании, в которых является конституционным принципом и проявляется в горизонтальных договорных отношениях между субъектами федераций и между административно-территориальными подразделениями унитарных государств, а также в вертикальных договорных отношениях федераций и их субъектов. Продвинутое сотрудничество получило закрепление в форме института «тесного» сотрудничества в Амстердамском договоре 1997 г. и «продвинутого» сотрудничества в Ниццком договоре 2001 г., Договоре, учреждающем Конституцию для Европы, 2004 г. и Лиссабонском договоре 2007 г.

Акты продвинутого сотрудничества принимаются государствами — членами Европейского союза на основе норм о продвинутом сотрудничестве и обязательны только для участвующих в них государств. Они обладают важнейшими признаками: конвенционным характером, прямым действием на территориях государств — членов Европейского союза, осуществляющих продвинутое сотрудничество, подчиняются юрисдикции Суда Европейских сообществ. Они выполняют подготовительно-интегративную функцию: здесь закладывается будущее европейской интеграции, определяются приоритетные направления сотрудничества государств — членов Европейского союза, разрабатывается правовая основа сотрудничества в конкретных сферах. Наконец, они носят субсидиарный характер: в случае если Европейский союз в целом не в состоянии осуществить дальнейшую интеграцию в определенной сфере сотрудничества, то это может сделать определенное

число государств-членов в рамках и с использованием процедур и механизмов Союза.

Продвинутое сотрудничество обеспечивает интересы государств — членов Европейского союза, не участвующих в продвинутом сотрудничестве. Последние имеют возможность временно не участвовать в углубленной интеграции, но оставаться членами Союза; они могут присоединиться к продвинутому сотрудничеству в любое время позднее, когда для этого в полной мере созреют экономические, социальные, политические и иные условия. Не будь механизма продвинутого сотрудничества на вооружении Европейского союза, возможно, и расширение его не происходило бы такими высокими темпами, а вопрос о членстве государств, недавно присоединившихся к Европейскому союзу, был бы весьма проблематичен.

Обращение Европейского союза к механизму продвинутого сотрудничества и его правовое регулирование в основных учредительных документах Союза вызваны рядом причин. Во-первых, обостряется противоречие между государствами — членами Европейского союза, приверженными интеграции, и государствами-членами, стремящимися сохранить традиционные межгосударственные связи без их углубления. Между государствами — членами Европейского союза отсутствует консенсус относительно перспектив интеграции и, соответственно, целей Союза. Во-вторых, расширение Европейского союза требует гибкого подхода ввиду существенных различий между государствами-членами в экономической, социальной, культурной и иных сферах. Необходимо, с одной стороны, дать возможность государствам — членам Европейского Союза, желающим и могущим интегрироваться дальше и глубже, делать это, а, с другой стороны, обеспечить права и интересы неучаствующих государств-членов.

Продвинутое сотрудничество, с одной стороны, представляет собой механизм, способный сохранить Европейский союз как интеграционное образование; с другой стороны, это способ обеспечить суверенитет и национальные интересы государств — членов Европейского союза. Продвинутое сотрудничество, таким образом, решает двуединую задачу: обеспечивает единство и многообразие в рамках Европейского союза.

Важен вопрос о соотношении продвинутого сотрудничества и государственного суверенитета. Продвинутое сотрудничество есть реализация государственного суверенитета государствами — членами Европейского союза, предполагающего выбор — участие или неучастие в договорном регулировании вопросов сотрудничества в определен-

ных сферах. Продвинутое сотрудничество свидетельствует не только о прагматичном подходе к европейской интеграции, но и зачастую о нежелании государств-членов поступаться своим государственным суверенитетом.

Сущность продвинутого сотрудничества двуединая. С одной стороны, это сотрудничество «для избранных», для узкого круга государств — членов Европейского союза, с тем чтобы они не были связаны в вопросах интеграции медленным движением других государств-членов. С другой стороны, это сотрудничество имеет целью продвижение интересов Союза в целом и постепенное вовлечение в такое сотрудничество всех государств-членов. Продвинутое сотрудничество — это не механизм отделения, это механизм объединения. Определенное временное обособление ряда государств — членов Европейского союза от общего числа при проведении конкретной политики происходит с целью сохранения стратегии развития Союза в целом и предполагает объединение с остальными государствами-членами на последующих этапах развития интеграции.

Практика межгосударственных отношений в мировом масштабе свидетельствует о практическом применении и перспективах продвинутого сотрудничества. В европейском праве уже сформировался общесистемный институт продвинутого сотрудничества, который пронизывает практически все его отрасли и представляет собой комплекс взаимосвязанных правовых норм. Продвинутое сотрудничество государств может впоследствии сформироваться в общесистемный институт международного права, поскольку к механизму продвинутого сотрудничества обращается не только Европейский союз, но и государства в рамках Содружества Независимых Государств. Формируется практика продвинутого сотрудничества государств, заключаются первые региональные соглашения, однако нет еще сформировавшейся международно-правовой основы продвинутого сотрудничества государств, а именно комплекса взаимосвязанных международно-правовых норм в указанной сфере. По мере правового оформления в международном праве продвинутое сотрудничество может найти себе место наряду с такими общепризнанными общесистемными институтами современного международного права, как институт международной правосубъектности, институт международного представительства, институт международного нормотворчества, институт международно-правовой ответственности, институт разрешения международных разногласий. Профессор Д.И. Фельдман в монографии «Система международного права» писал: «Есть так называемые супраинституты, пронизываю-

щие несколько подотраслей или отраслей» международного права¹. Общесистемные институты пронизывают все отрасли и подотрасли современного международного права, носят сквозной характер. Так и институт продвинутого сотрудничества будет способен пронизывать все отрасли международного права. Продвинутое сотрудничество возможно в любой сфере межгосударственных отношений, если того пожелают субъекты международного права.

Условия осуществления тесного и продвинутого сотрудничества, предусмотренные в учредительных договорах Европейских сообществ и Европейского союза, оказались весьма сложными для соблюдения. Главной сложностью является количественное условие о минимальном числе государств-членов, которые могут сформировать продвинутую группу. Согласно Ниццкому договору, это восемь государств-членов. Например, Прюмская конвенция, Шенген III, не считается актом продвинутого сотрудничества ввиду того, что объединяет только семь государств — членов Европейского союза. Ликвидация условия о минимальном количестве государств — членов Европейского союза, которые формируют группу продвинутого сотрудничества, послужило бы на пользу дела. Было бы целесообразно не считать продвинутое сотрудничество «крайней мерой», а рассматривать его как своеобразный, альтернативный механизм интеграции Европейского союза.

Указанные моменты следует учесть при формировании правовой основы продвинутого сотрудничества в рамках Евразийского союза.

В продвинутых отношениях на постсоветском пространстве вырисовывается свой «авангард» в лице первоначальных государств — участников Таможенного союза (России, Беларуси и Казахстана), определяется отношение государств к различным формам продвинутого сотрудничества. Так, Беларусь выступает против применения концепции *a la carte*. Формируется собственная, славянская модель продвинутого сотрудничества, уже названная «матрешка». Как и европейцы, мы планируем путь от различных форм экономического сотрудничества (таможенный союз, единое экономическое пространство) к сотрудничеству в иных областях — свободе передвижения физических лиц, единой валюте и т.д. Но экономический союз не есть самоцель. Это условие для достижения более высоких целей — благосостояния и процветания наших народов, восстановления и укрепления культурных и национальных связей.

¹ Фельдман Д.И. Система международного права. Казань, 1983. С. 54.

На пути строительства Евразийского союза нас ждет много вопросов, в том числе фундаментального характера. Это, прежде всего, вопрос о правовой природе будущего объединения. Вариантов несколько: международная организация, конфедерация, федерация, своеобразное образование — *sui generis* и др. Европейцы, строящие свой общий дом уже более полувека, до сих пор не определились с ответом. Как и Европейский союз, союз евразийский будет больше, чем традиционной международной организацией, но перспектив стать федерацией, по крайней мере на первом этапе, еще меньше.

ПЕРЕСМОТР АРКТИЧЕСКОЙ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОСТИ: ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ЕС И РОССИЕЙ¹

В своей Глобальной стратегии 2016 г. ЕС выражает надежду на избирательное сотрудничество с Россией, несмотря на украинский кризис. Данная статья оценивает перспективы такого сотрудничества на разных региональных и субрегиональных форумах Арктики. В результате определенных факторов формируется картина, в которой менее институционализированные и политизированные формы регионального и субрегионального сотрудничества способны быть эффективнее, чем политические методы более высокого уровня. Однако такой подход имеет свою цену. Если ЕС продолжит стремление к прагматическим решениям без должного участия таких своих политических органов, как Европарламент, которые обеспечивают ценностный подход к ведению внешних дел, ЕС рискует потерять свою легитимность.

1. Введение

В течение последнего десятилетия Арктика все больше привлекает внимание как ученых, так и политиков. Как регион, претерпевающий серьезные экологические изменения, Арктика вызывает обеспокоенность по поводу защиты климата и способности международ-

¹ Томас Крюссманн — доктор Университета г. Тарту, Эстония, Цыганцова Сандра Игоревна — аспирант кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

ного сообщества придерживаться согласованного плана действий по борьбе с глобальным потеплением. В то время как отступающие ледники обещают облегчить доступ к разнообразию арктических ресурсов, существуют опасения по поводу деградации природной среды Арктики, которая усиливается по мере потепления климата и которая, в свою очередь, подчеркивает необходимость устойчивого развития как средства защиты окружающей среды Арктики и улучшения социально-экономического благосостояния коренных народов. Необъятные природные богатства Арктики превращают регион в яблоко раздора и порождают проблемы суверенитета и угрозы безопасности. В условиях такой парадоксальной ситуации вопрос о перспективах сотрудничества России и ЕС в Арктике приобретает особое значение.

В Глобальной стратегии ЕС 2016 г. и на фоне ситуации с Крымом в 2014 г. ЕС провозгласил для своих отношений с Россией доктрину избирательного взаимодействия:

«Существенные изменения в отношениях между ЕС и Россией основываются на полном соблюдении международного права [...] Поэтому мы будем привлекать Россию к обсуждению разногласий и к сотрудничеству в случае пересечения наших интересов»¹.

В частности, в Глобальной стратегии ЕС выражен «стратегический интерес к Арктике, остающейся зоной низкой напряженности при постоянном сотрудничестве, обеспечиваемом Арктическим Советом, эффективно функционирующим правовым режимом и прочным политическим сотрудничеством, а также сотрудничеством в области безопасности»².

В данной статье рассматриваются правовые аспекты участия в региональных и субрегиональных форумах Арктики с точки зрения ЕС, исходя из гипотезы о том, что менее институционализированные и политизированные формы регионального и субрегионального сотрудничества иногда способны быть эффективнее, чем политические методы более высокого уровня.

Парадоксально, что, хотя ЕС часто гордится возможностью быть «факелоносцем» интеграции и ценностно-ориентированного подхода при выработке политики, в отношениях с Россией для достижения своих политических целей для него иногда оказывается более эффек-

¹ Shared Vision. Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. June 2016, P. 33. // <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>.

² Ibid. P. 39.

тивным использование более сдержанных подходов. Возможны ли такие подходы и как они могут быть юридически рассмотрены в общих рамках внешних отношений ЕС — предмет настоящей статьи.

2. Разнообразные «Арктики» и роль ЕС

Существует ряд различных «Арктик», с которыми ЕС имеет дело, и его последнее Совместное Сообщение 2016 г. «Интегрированная политика ЕС для Арктики» — это скорее попытка создать согласованность в арктическом нарративе, чем обеспечить точное отражение различных сфер и областей политики, которыми он занимается. Следует различать следующие интегрированные системы:

(1) «Арктическая пятерка», т.е. пять прибрежных государств, граничащих с Северным Ледовитым океаном: США, Россия, Канада, Норвегия и Дания (через Гренландию). В так называемой Илулиссатской декларации 2008 г.¹ «Арктическая пятерка» подтвердила свое намерение управлять Северным Ледовитым океаном «в силу своего суверенитета, суверенных прав и юрисдикции». Она также категорически отвергла необходимость разработки нового всеобъемлющего правового режима для управления Северным Ледовитым океаном. С точки зрения интеграции Декларация Илулиссата, вероятно, означает полный отказ от этой мысли.

Евросоюз не имеет права голоса в решении вопросов внутри этого неформального и совершенно неструктурированного круга. ЕС может рассчитывать лишь на то, что сможет выразить некоторые свои позиции через его представительницу — Данию и члена Европейской экономической зоны — Норвегию.

(2) «Арктический совет»² — это межправительственный форум, основанный в 1996 г., включающий членов «Арктической пятерки», а также Исландию, Финляндию и Швецию. Арктический совет — единственная циркумполярная межправительственная организация, которая пользуется большим уважением в качестве главной площадки для многостороннего решения арктических проблем. ЕС не является официальным членом Арктического совета, но его притязание на участие подчеркивается членством Дании, Финляндии, Швеции, а также Исландии и Норвегии. Таким образом, в Арктическом совете

¹ The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference Ilulissat, Greenland, 27–29 May 2008 // http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf.

² Арктический совет // <https://arctic-council.org/index.php/en/>.

представлены в общей сложности три государства — члена ЕС и две страны Европейской экономической зоны. Тем не менее, как будет разъяснено позже, на данном этапе ЕС не имеет даже официального статуса наблюдателя, в отличие от некоторых отдельных государств — членов ЕС (Франции, Германии, Польши, Италии и Нидерландов), что все же позволяет говорить о весомой роли европейских государств в регулировании арктических вопросов.

(3) «Баренцево Евро-Арктическое сотрудничество» — пример субрегионального межправительственного сотрудничества. Если быть более точным, то это не один межправительственный инструмент сотрудничества, а два: Совет Баренцева / Евроарктического региона (СБЕР) и Баренцев региональный совет (БРС). Членами СБЕР являются государства — члены ЕС: Дания, Финляндия и Швеция; страны Европейской экономической зоны: Норвегия и Исландия; Российская Федерация и Европейская комиссия. В состав БРС входит ряд регионов Финляндии, Норвегии и Швеции, а также регионы Российской Федерации — города Архангельск, Карелия, Мурманск, Республика Коми и Ненецкий автономный округ.

(4) «Северное измерение» было вновь запущено в качестве «совместной политики» в 2006 г. между ЕС, Россией, Норвегией и Исландией. В используемом официальном языке нет упоминания о межправительственности или «членстве», а технические обозначения избегаются. Существуют четыре секторальных партнерства (окружающая среда / здравоохранение и социальное благосостояние / транспорт и логистика / культура), в которых организовано сотрудничество со значительным участием России. Такое углубленное сотрудничество поддерживается сетью участников, государств-наблюдателей, международными финансовыми институтами, государствами — членами ЕС, университетами и исследовательскими центрами.

(5) Так называемая Европейская Арктика охватывает те части государств — членов ЕС, которые лежат за полярным кругом. К ним относятся самые северные регионы Финляндии, Швеции и Дании (хотя Гренландия автономна от Дании и решила отказаться от членства в ЕС в 1985 г.), а также Норвегия как член Европейской экономической зоны. По сравнению со всеми другими вышеупомянутыми структурами, ЕС является полноправным игроком и использует все доступные инструменты для финансирования развития. В первую очередь это касается поддержки малонаселенных регионов, участия в структурной работе и работе в области разработки.

Чтобы понять роль и интересы ЕС в Арктике, обычно¹ изучается различие между циркумполярным измерением и европейским арктическим измерением. Циркумполярные проблемы носят преимущественно морской характер, они вращаются вокруг «больших проблем» (изменение климата, биоразнообразие, ресурсы, безопасность). В этом контексте ЕС, несмотря на свои амбиции, рассматривается лишь как второстепенный игрок. Если говорить о вопросах «Европейской Арктики», то они касаются преимущественно суши и связаны с развитием. Здесь ЕС играет главную роль.

3. Отношения ЕС и России в «различных Арктиках»

Для ограниченных целей настоящей статьи мы сопоставим отношения России и ЕС в Арктическом совете с отношениями России и ЕС в рамках Баренцева / Евроарктического сотрудничества и Северного измерения. Излишне говорить, что правовые замечания об участии могут дать лишь приблизительный набросок, и для полной картины следует углубиться в различные инструменты сотрудничества и реализуемые проекты.

3.1. Европейский союз в Арктическом совете

В Арктическом совете не предусматривается процедура расширения. Как институт он был создан по принципу межправительственности, включая членов «Арктической пятёрки», а также Исландию и Финляндию. В то время как ЕС решительно утверждает, что «многие вопросы, затрагивающие Арктический регион [...] могут быть более эффективно решены посредством регионального или многостороннего сотрудничества», и значительная часть финансирования развития и исследований ЕС расходуется на эти цели², Россия до недавнего времени отстаивала то, что международное право надежно защищает национальные интересы арктических государств. Именно они «несут особую ответственность за долгосрочное развитие региона»³.

¹ *Stępień A., Koivurova T.* Formulating a Cross-cutting Policy: Challenges and Opportunities for Effective EU Arctic Policy-making, Liu / Kirk / Henriksen. The European Union and the Arctic, Brill: Leiden, Boston, 2017. P. 13.

² The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference Ilulissat, Greenland, 27–29 May 2008.

³ Statement by Russian Federation Foreign Minister Sergey Lavrov at the Ministerial Meeting of the Arctic Council, Fairbanks U.S.A., 11 May 2017 // <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2024>.

Таким образом, можно предположить, что Россия заинтересована в поддержании межправительственного характера Арктического совета — такая же позиция, вероятно, разделяется другими членами «Арктической пятерки» и выражается в упомянутой выше Илулисатской декларации.

Несмотря на то что ЕС не может изменить географические границы, у него есть с юридической точки зрения две возможности усилить свои притязания на расширение Арктического совета и изменение его характера в сторону более сильного многостороннего подхода:

- получить статус наблюдателя;
- просить у государств — членов ЕС, входящих в состав Арктического совета, выступать в качестве доверительных лиц, представляя интересы интеграции.

3.1.1. Статус наблюдателя ЕС

Число просьб о предоставлении статуса наблюдателя со стороны неарктических государств в Арктическом совете растет с тех пор, как Арктика стала горячей темой. На данный момент (сентябрь 2018 г.) в статусе наблюдателя утверждены 13 неарктических государств, в том числе Китай. ЕС подал заявку еще в 2013 г., и его заявка была «утвержденно принята», но Канада практически наложила вето на решение министерской встречи, поскольку она не была согласна с политикой ЕС по запрету продукции из тюленей на внутреннем рынке ЕС. Позднее ЕС отменил соответствующий регламент, и к 2015 г. Канада официально отозвала свои возражения¹. Однако на министерской встрече в 2015 г. позиции нового наблюдателя не обсуждались, и вопрос был отложен до министерской встречи 2017 г. в Фэрбенксе², впрочем, там он также не поднимался.

Есть основания полагать, что Канада опасается усиления позиции Дании посредством ее поддержки со стороны ЕС в вопросах расширения своего шельфа за счет подводного хребта Ломоносова и в других территориальных спорах. Кроме того, на данном этапе

¹ European Parliament, Question for written answer to the Commission by Urmas Paet «EU Efforts to Secure Arctic Council Observer Status». Answer given by Mr. Vella on behalf of the Commission on 26 September 2016 // <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2016-005644+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

² Para. 51 of the Iqaluit Declaration of 24 April 2015 // https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/nordurslodir/ACMMCA09_Iqaluit_2015_Iqaluit_Ministerial_Declaration_2015_signed.pdf

и без подробных специальных знаний невозможно сказать, блокирует ли Россия вступление ЕС, или игнорирование ее заявки на получение статуса наблюдателя является позицией, которой принято придерживаться в рамках «Арктической пятерки». В докладе аналитического центра, подготовленном по заказу Европейского парламента¹, предполагается, что в 2015 г. отсрочка принятия решения по заявлению о предоставлении статуса наблюдателя была вызвана ожиданием того, что Россия наложит на него вето. Действовали ли эти ожидания также в 2017 г., неизвестно. Датский депутат Европарламента *Jørn Dohrmann*, который также является председателем делегации *SINNEA* Европейского парламента (Швейцария, Норвегия, ЕС-Исландия и Европейская экономическая зона), был недавно процитирован так:

«Стремление ЕС к большему участию в Арктике заставляет его поддерживать хорошие отношения с Россией. Это делается, в частности, для того, чтобы стать полноправным наблюдателем в Арктическом совете, где Россия является членом с правом вето, а также в целом потому, что Арктика — один из последних оставшихся международных форумов, где диалог между ЕС и Россией все еще открыт»².

Таким образом, в вопросе о том, почему ЕС не добился какого-либо прогресса в получении статуса наблюдателя в Арктическом совете, есть определенная российская составляющая.

3.1.2. Опека Дании, Швеции и Финляндии?

Вопрос о том, обязаны ли в соответствии с Договором о Европейском союзе (ДЕС) Дания, Швеция и Финляндия юридически выражать в Арктическом совете позиции ЕС вместе со своими национальными позициями или даже вместо них, не является однозначным. Недвусмысленная отправная точка здесь заключается в том, что государства — члены ЕС как суверенные государства в международных организациях несут ответственность исключительно за свои действия.

¹ Policy Department, Directorate-General for External Policies, European Parliament: EU Arctic Policies in Regional Context. Study provided by Gerald Stang, June 2016. P. 12.

² EU Wants to Boost Arctic Ties with Russia Despite Ukraine Tensions, Eur.activ 27 April 2016 // www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-wants-to-boost-arctic-ties-with-russia-despite-ukraine-tensions/

Есть два исключения из этого правила, в основном зависящие от вопроса о том, подлежит ли дело рассмотрению в Европейском суде (СЕС):

ДЕС указывает в «общей внешней политике и политике безопасности» (ОВППБ), что в своей деятельности в международных организациях государства — члены ЕС должны действовать в соответствии с обязательствами ЕС. Согласно ст. 34 (1) ДЕС: «государства-члены координируют свои действия в международных организациях [...] Они должны отстаивать позицию Союза на таких форумах». Важно, что в соответствии со ст. 34 (1) ДЕС уточняется, что «в международных организациях [...] в которых не все государства-члены участвуют, те, которые принимают участие, поддерживают позицию Союза». Кроме того, ст. 34 (2) ДЕС имеет ссылку на принцип «лояльности и взаимной солидарности», закрепленный в ст. 24 (3) ДЕС, в которой говорится, что государства-члены, участвующие в международных организациях, также обязаны поддерживать другие государства-члены и Верховного Представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности, «информировать о любом вопросе, представляющем общий интерес». Однако эти положения подпадают под действие «общей внешней политики и политики безопасности», и поэтому СЕС «не обладает юрисдикцией в отношении этих положений».

Вторая возможность — прибегнуть к обязанности честного сотрудничества в рамках ст. 4 (3) ДЕС. В недавнем анализе соответствующей судебной практики Йохан Бьеркем приходит к выводу, что обязанность честного сотрудничества имеет практически лишь ограниченные последствия¹. СЕС, через свое толкование ст. 4(3) ДЕС, разработал конкретные обязательства, применимые к государствам — членам ЕС в международных организациях. В целом обязанность честного сотрудничества предполагает обязательство прилагать максимальные усилия и обязанность информировать и координировать, особенно в организациях, в которых ЕС не может участвовать. Хотя такие обязательства могут показаться незначительными, они иногда оказывают существенное влияние на сферу охвата независимых действий государств-членов. Но, чтобы быть применимым до СЕС, обязанность честного сотрудничества вступает в силу только тогда, когда оспари-

¹ *Bjerkem J.* Member States as ‘Trustees’ of the Union? The European Union and the Arctic Council, College of Europe, EU Diplomacy Paper 12/2017 // <https://www.coleurope.eu/research-paper/member-states-trustees-union-european-union-and-arctic-council>

вается правовой порядок ЕС. Поэтому ЕС может лишь в весьма ограниченной степени полагаться на свои государства-члены в качестве «опекунов» позиций ЕС.

3.1.3. Выводы

С одной стороны, мы видим, что претензии ЕС на «арктическое признание» не встречают энтузиазма со стороны членов Арктического совета. Трудно понять, когда канадское вето было снято, в частности, была ли скрытая отсрочка решения о предоставлении статуса наблюдателя между 2015 и 2017 гг. вызвана российским влиянием, осуществляющимся против ЕС «за кулисами». На практике ЕС смог использовать свое фактическое присутствие в Арктическом совете без каких-либо проблем. Но этот вопрос все еще кажется политизированным.

Когда речь заходит о степени участия ЕС, последний Отчет наблюдателя ЕС¹ показывает, что ЕС официально был там представлен Европейской службой внешних действий (ЕСВД), хотя ряд Генеральных директоратов Европейской комиссии и Европейских агентств также были задействованы. В то же время Отчет наблюдателя за 2016 г. в основном представляет собой упражнение в копировании и вставке текста Совместного Сообщения 2016 г. «Интегрированная политика ЕС по Арктике»².

С точки зрения участия ЕС, как представляется, существуют значительные сомнения по поводу существования согласованности политики³. Совместное Сообщение 2016 г. было адресовано Европейскому совету и парламенту, но, очевидно, оно было оставлено без ответа. В приведенном выше интервью⁴ депутат Европарламента Йорну Дорману отмечает значительное наращивание военного потенциала России в Арктике и критикует тот факт, что в сообщении 2016 г. об этом не говорилось. Эта критика повторяется от имени Европейского парламента в докладе аналитического центра 2016 г.⁵, который еще больше критикует Сообщение 2016 г. за то, что последнее также не уделяет внимания углеводородным разработкам.

¹ Например, Arctic Council Observer Report by the EU of 5 December 2016. // <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1867>

² The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference Ilulissat, Greenland, 27–29 May 2008.

³ См.: *Stepień A., Koivurova T.* Op. cit. P. 12.

⁴ *Bjerkem J.* Op. cit.

⁵ EU Arctic Policy in Regional Context, op. cit. Замечание 11.

Таким образом, Россия считается стратегическим партнером ЕС наряду с другими государствами Арктического региона. Однако очень часто российская позиция в соответствующих институтах арктических государств, как правило, не затрагивается и не отражается в документах ЕС. Это очередное подтверждение того, что ЕС ориентируется преимущественно на собственных членов, играющих роль активных участников отношений по поводу Арктики, а также на США. При этом следует иметь в виду, что отдельные государства — члены ЕС заинтересованы в сотрудничестве с Россией в Арктическом регионе. Прежде всего, речь идет об интересе Финляндии, имеющей выход к Арктике через российские территории.

Украинский кризис косвенно коснулся и арктических вопросов. Так, введение санкций распространилось на область технологий. Санкции были направлены на снижение нефтедобычи, что существенно влияет на реализацию Россией проектов разработок на арктическом шельфе. Из-за украинского кризиса также прекратились совместные учения в Арктике. Таким образом, США становятся более перспективным партнером для ЕС в арктической политике, учитывая ухудшение отношений с Россией. Хотя вряд ли опора на США может оказать ощутимую поддержку инициативам ЕС.

Арктическая политика ЕС постепенно приобретает характер «политики измерений», которая уже довольно эффективно используется в ЕС. Очевидно, что и сотрудничество с Россией будет развиваться по большей части в рамках «Северного измерения», а более значимым форматом сотрудничества по-прежнему будут считаться двусторонние отношения стран — членов ЕС и России.

3.2. ЕС в Баренцевом Евро-Арктическом сотрудничестве

Баренцево Евро-Арктическое сотрудничество широко известно как эффективная субрегиональная сеть, включающая как государства — члены ЕС, так и Россию, а также северные регионы с обеих сторон¹. В чем секрет позитивного европейско-российского сотрудничества в этом субрегионе? Существует один вероятный ответ: тот факт, что ЕС не в полной мере вовлечен. Вместо этого существует «членство»

¹ Alyson J.K. Bailes and Kristmundur Ólafsson. The EU Crossing Arctic Frontiers: The Barents Euro-Arctic Council, Northern Dimension and EU-West Nordic Relations, в Liu / Kirk / Henriksen, The European Union and the Arctic, Brill: Leiden, Boston, 2017. P. 48.

Европейской комиссии с тех пор, как Баренцево Евро-Арктическое сотрудничество было организовано в 1993 г.

Это так называемое членство вызывает ряд юридических вопросов. В начале 1990-х гг., когда после распада Советского Союза ряд новых независимых стран стремились стать членами ЕС, а ЕС в то время не имел правосубъектности, Европейская комиссия включилась в процесс создания субрегиональных форумов, чтобы предоставить тренировочные площадки для будущих членов ЕС. В то же время она была заинтересована в том, чтобы пути развития не становились слишком расходящимися¹. Таким образом, до сегодняшнего дня существует «членство» Европейской комиссии как в Совете государств Балтийского моря, так и в СБЕР.

С юридической точки зрения иметь автономное «членство» Европейской комиссии в международной сети без официального представительства в ЕС является аномалией. В 2008 г. Питер ван Эльсвеге представил подробный анализ этого явления в отношении Совета государств Балтийского моря². Он пришел к выводу, что правовая основа для участия комиссии не очень ясна и что даже прецедентное право Европейского суда указывает на то, что, несмотря на «развязывающий и декларативный характер» рамок сотрудничества, где условия участия очень широки, Европейский совет и Европейский парламент должны быть задействованы³.

В любом случае некоторые наблюдатели утверждают, что во времена всесторонней конфронтации между ЕС и Россией после 2014 г. ЕСВД, действуя от имени Еврокомиссии, смогла использовать существующие каналы связи и по неарктическим вопросам⁴. В связи с этим возникает интересная дилемма: как оценить тот факт, что «недемократическая» и «неизбранная» ЕСВД способна поддерживать каналы коммуникации, в то время как институты, представляющие официальные позиции в рамках ЕС, не представлены? Это касается как Парламентской ассамблеи СБЕР, где в случае полноправного членства должен быть задействован парламент ЕС, так и позиций ряда государств — членов ЕС, которые более критичны, чем другие визави России.

¹ Alyson J.K. Bailes, Kristmundur Ólafsson. Op. cit. P. 44.

² Peter van Elsuwege. From Soviet Republics to EU Member States. A Legal and Political Assessment of the Baltic States' Accession to the EU, M. Nijhoff Publishers: Leiden, Boston, 2008.

³ Ibid. P. 179.

⁴ Alyson J.K. Bailes, Kristmundur Ólafsson. Op. cit. P. 49–50.

3.3. Северное измерение как промежуточная структура

Между политизированным статусом наблюдателя ЕС в Арктическом совете и деполитизированной низкопрофильной ролью Европейской комиссии в СБЕР стоит Северное измерение. В своем новом формате после 2006 г. в качестве политической основы оно характеризуется как нечто среднее между технической инвестиционной схемой и региональным «партнерством», подобным Восточному партнерству, но без их проблем¹.

Исходя из некоторых юридических исследований, ясно, что:

- ЕС в полной мере участвует в этих рамках сотрудничества;
- государства – члены ЕС играют важную роль;
- существует также Парламентский форум Северного измерения.

Проблема с Северным измерением заключается в том, что, хотя четыре государства-члена (включая Норвегию и Исландию) формально равны, практическая работа Северного измерения вращается вокруг отношений России и ЕС. Оно было продуктивным местом работы до тех пор, пока Северное измерение было сосредоточено на Балтийском море и северо-западных регионах России. Когда дело дошло до Арктики, Россия настаивала на том, чтобы ограничить рамки Северного измерения Европейской Арктикой и не превращать ее в лазейку для разработки политики в отношении циркумполярной Арктики². В связи с этим Бейлес и Олафссон указывают на вопрос о том, «может ли учреждение, объединяющее членство всех государств – членов ЕС с местным фокусом, прочно соответствовать успеху небольших групп Крайнего Севера [...] в деполитизации и предотвращении кризисов»³. Действительно, с точки зрения участия представляется, что полное представительство ЕС в региональных рамках делает его менее гибким игроком.

4. Заключение

Со временем и в силу ряда исторических причин Крайний Север превратился в регион, в котором сотрудничество между ЕС и Россией переросло в сложную и диверсифицированную сеть контактов. Это регион, в котором противоречия, присущие понятию «принципиальный прагматизм», становятся особенно острыми.

¹ Alyson J.K. Bailes, Kristmundur Ólafsson. Op. cit. P. 51.

² Ibid. P. 54.

³ Ibid. P. 56.

По результатам анализа выяснилось, что стремление Глобальной стратегии 2016 г. к «зоне низкой напряженности, с постоянным сотрудничеством, обеспечиваемым Арктическим советом, хорошо функционирующей правовой базой и прочным политическим сотрудничеством и сотрудничеством в области безопасности» в значительной степени является желательным. Не существует единой правовой базы, некоторые из принятых форматов опасно политизированы, и то, что возникло с течением времени, не отвечает требованию ЕС в полной мере представлять дискурс, основанный на ценностях, который представлен Европейским парламентом.

РАЗДЕЛ 2
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЕС И ЕВРАЗИИ
SECTION 2
THE SOCIAL POLICY OF THE EU AND EURASIA

SOCIAL RIGHTS OF MIGRANTS IN THE EUROPEAN UNION¹

1. Introductory remarks

Contrary to other international organisations engaged also with matters of social security, such as the International Labour Organisation (ILO) or the Council of Europe, the European Union (EU) promotes movement among its Member States. One of the basic freedoms enabling the functioning of the internal market is freedom of movement of workers and other economically active people. Moreover, with the introduction of Union citizenship in 1992 with the so called Maastricht treaty, freedom of movement belongs to all nationals, non-withstanding the fact that persons should have enough funds to move and not to become a burden of the host Member State.

Patterns of movement have changed since the first modern social security systems were established and have matured especially soon after the Second World War. At that time movements were for a longer period of time, usually entire economic carrier to the same destination. Today, movements have become more frequent, last shorter period of time and include various destinations.

Therefore, not only national social security legislature has to follow changes in social relations, but also international and supranational law-makers have to take them into account in order to provide migrant workers the fundamental human right to social security².

¹ *Grega Strban* – full professor and Dean of the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

² See Art. 22 and 25 Universal Declaration of Human Rights, Art. 9 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Art. 12 European Social Charter (initial and revised),

The main question to which an answer is sought for in the present article is the question how the social rights of migrants are and could be better protected under the EU law. The discussion might be relevant for yet another union, i.e. Eurasian Economic Union (EAEU), established in 2015¹. It is also promoting free movement of workers and protection of their social rights².

2. National, international and supranational social security law

Social security is first and foremost regulated by national law, which takes into account various historically conditioned and rather distinctive structural (e.g. educational, living and working conditions) and cultural elements (e.g. powers of trade unions or civil movements) and policy preferences in every State. This is the reason why national social security systems have not developed in a more uniform way.

According to the principle of territoriality, States usually limit their responsibility for providing social security to the territory on which they have sovereignty. National social security systems may apply only when social risk occurs in the State concerned, or the person has worked or resided in the State for a certain period of time, or the benefit may be paid only as long as the person remains on the territory of the concerned State³. However, national social security systems may come into conflict when people are moving from one State to another.

It could be argued that national law itself may regulate cross-border aspects to a certain extent⁴. The restrictions of territoriality or nationality might be mastered with national substantive norms (e.g. making no distinction on the grounds of nationality) or collision norms (national rules of conflict). They may regulate situations of national law producing effects in other States, e.g. unrestricted export of benefits (e.g. pensions) or limiting national benefits

Art. 34 Charter of Fundamental Rights of the EU, and many national Constitutions, e.g. Art. 39 Constitution of the Russian Federation or Art. 50 Slovenian Constitution.

¹ The Treaty establishing the EAEU came into force at the beginning of 2015 (full text at <http://www.eaeunion.org>, September 2018).

² See Art. 1 and 96-98 of the EAEU Treaty.

³ For instance, the ILO Social Security (Minimum Standards) Convention (No. 102) from the year 1952 foresees in its Article 69 that a benefit to which a person protected would otherwise be entitled may be suspended as long as the person concerned is absent from the territory of the Member State.

⁴ For instance with exporting pension benefits to another State, with which there is no bilateral, multilateral or supranational coordination mechanism in place. *Strban G.* Member States' approaches to bilateral social security agreements // *European Journal of Social Security (EJSS)*. 2018. Vol. 20. Issue 2. P. 144.

if similar are provided from another State. Unilateral measures by the States are encouraged also by certain international legal instruments¹. However, at the end the realisation of effective solutions requires coordination (linking) of national social security systems on the grounds of international (bilateral or multilateral) and supranational legal instruments.

Bilateral agreements remain the most common international social security coordination instruments between the States outside of the EU and between EU Member States and Non-EU States. They are tailored to the legal and social situations of the two contracting States, and reflect migration patterns (depending on geography, language and culture) and more or less restrictive immigration policies. This is clearly an advantage of bilateral agreements, which can at the same time present their serious drawback².

For more comprehensive social security coordination multilateral social security coordination instruments can be agreed upon between several States directly³ or within international organisations. However, the simpler they are (e.g. dealing only with non-discrimination principle) the more States are willing to be bound by them and more ratifications they have⁴. The same applies vice versa. The more complex they are the fewer States are ready to ratify them⁵. It may also happen that when multilateral social security coord-

¹ For instance, Paragraph 4 of Article 12 of the (initial and revised) European Social Charter encourages the Contracting States to take steps, by the conclusion of appropriate bilateral and multilateral agreements, or *by other means*, in order to coordinate social security systems. The European Committee of Social Rights made it clear that other means may include unilateral measures. Council of Europe. 1999. P. 49.

² More: Strban G. Member States' approaches to bilateral social security agreements. P. 129.

³ For instance, the *Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*, agreed in Santiago de Chile in November 2007, which came into force at the beginning of May 2011 is accessible at www.oiss.org (September 2018). See also Nordic Convention on Social Security (1955, latest revision in 2014), which has replaced 12 bilateral and multilateral agreements at that time and in certain aspects provides broader personal and material coverage than Regulation, (EC) 883/2004. Trier A. The Nordic Social Security Convention // International Labour Review. 1982. Vol. 121. P. 259. See also: Nordic Convention on Social Assistance and Social Services.

⁴ For instance Interim Agreements of the Council of Europe were ratified by 21 States and the European Convention on Social and Medical Assistance by 18 States, www.coe.int, September 2018. Strban G. The existing bi- and multilateral social security instruments binding EU States and non-EU States // Pieters, Danny (Ed.), Schoukens, Paul (Ed.), The Social Security Co-Ordination Between the EU and Non-EU Countries, Intersentia: Antwerpen, Oxford, 2009. P. 104.

⁵ For instance the ILO Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157) is a comprehensive social security coordination instrument, as it covers all nine traditional branches of social security and all coordination principles. However, it has been ratified not more than four States, i.e. Spain, Sweden, Philippines and Kyrgyzstan (September 2018).

dination instruments are actually applied by the national courts in a concrete case, the States no longer wish to be bound by them¹.

Among the EU Member States the above mentioned solutions could hardly ensure the desired result. EU is a specific international organisation (with supranational powers). One of the major objectives of the EU, which should enable the functioning of the internal market, is the promotion of free movement of EU citizens and of professionally active persons in particular. Without an effective, uniform social security coordination mechanism, such free movement could be seriously hampered². Conversely, Member States are still free to shape the substance of their social security systems, i.e. to determine the scope of entitled persons, kind and scope of benefits and conditions for their entitlement. However, shaping of national social security is not an island outside of EU law. The latter must still be taken into account, e.g. when treating national and Union citizens alike in national social security systems.

The present paper concerns coordination of social security systems. It should be at least mentioned that international (multilateral) and supranational legal instruments might also be used to bring substantive provisions of national social security systems closer together. Harmonisation of social security systems might take various forms. It might range from common policy objectives (e.g. so called social open method of coordination in the EU)³, minimum harmonisation, (where only minimum standards of social security are agreed upon)⁴, to standard harmonisation (by applying the general principles of law, where deviations are as a rule not allowed). The example of the latter might be equality of treatment of men and women in social security, as an emanation of the general equality principle⁵. The ultimate level of harmonisation would be unification.

¹ For instance, the Netherlands is the only State which has denounced the ILO Equality of Treatment (Social Security) Convention (no. 118). It has done so in 2004, because a national court has recognised its direct applicability. Hence, awarding direct effect to an instrument can also have adverse effects, as States no longer want to be bound by it. *Pennings F.* An Overview of Interpretation issues of International Social Security Standards / Pennings F. (ed.), International Social Security Standards. Intersentia: Antwerp-Oxford, 2007. P. 19.

² *Schoukens P., Monserez L.* Introduction to Social security Co-ordination in the EU / Rues (ed.). Courses Master program Social Security in Europe. KU Leuven, 2010. P. 1.

³ Communication from the Commission, 'A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion' COM(2008) 418 final, Brussels, 2.7.2008.

⁴ For instance ILO Convention No. 102 on minimum standards of social security or European Code of Social Security.

⁵ C.f. Council Directive 79/7/EEC of 19 December 1978 on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security, OJ L 6, 10.1.1979.

3. Coordination of social security systems within the EU

3.1. Coordination requirement by the Treaty

In order to guarantee free movement of workers (Article 45 Treaty of the functioning of the EU, TFEU)¹ and Union citizens in General (Article 21 TFEU) social security systems have to be coordinated. According to Article 48 TFEU the European Parliament and the Council have to adopt such measures in the field of social security as are necessary to provide freedom of movement for workers. Techniques of aggregation of all relevant periods and export of benefits are explicitly mentioned by the Treaty.

After coming into force of the Lisbon Treaty in December 2009² the unanimity requirement has been mitigated, but not completely abolished. Measures in the field of social security which are necessary to provide freedom of movement of (economically active) persons should be passed in accordance with the ordinary legislative procedure. According to this procedure the votes of qualified majority in the Council as a rule suffice for the legislative act to be passed³.

However, a so called «alarm procedure» or «brake procedure» has been installed in the TFEU. In case the Commission proposal would affect important aspects of its social security system (including its scope, cost or financial structure) or would affect the financial balance of that system, the Member State may refer the matter to the European Council. In this case, the ordinary legislative procedure is suspended and the European Council may accept or reject the proposal⁴.

Nevertheless, the European Council as a rule adopts its decisions unanimously (except where the Treaties provide otherwise). Hence, the Member State referring the matter to the European Council may still block the adoption of the proposal in the European Council. Moreover, if no decision is taken in four months, it is deemed that the act originally proposed has not been adopted. The right of Member States to a veto has not been completely abolished, it has merely been modified.

In addition, for the economically non-active persons, a second legal basis, i.e. Article 352 TFEU remains necessary, according to which unanimity is always required. All this is an expression of reluctance of the Member States

¹ TFEU, OJ C 202, 07.06.2016 (consolidated version).

² OJ C 306, 17 December 2007.

³ Art. 48 and 294 of the TFEU.

⁴ *Jorens Yves Van Overmeiren F.* General Principles of Coordination in Regulation 883/2004 // *European Journal of Social Security (EJSS)*. 2009. Vol. 11. Issues 1–2. P. 55.

to transfer the competence in the social security field to the EU and to limit the influence of the EU law to national social security systems.

3.2. Coordination with a Regulation

It is correct that EU law does not unify national social security systems. However, paradoxically, their coordination is achieved with a Regulation, which is in fact a unifying measure. It is generally applicable, binding in its entirety and directly applicable in all Member States¹. The attribute of direct applicability is linked to the doctrine of supremacy. In principle, it is not open to Member States to interfere with the direct application of a regulation in the national legal order. However, social security systems are not unified, at least not in their substance. Rather the part of formal social security law, governing the application of the substantive social security law in transnational situations, is unified amongst all the Member States.

Historically, the text on linking or coordinating social security systems of the six EU founding Member States² was agreed upon in the form of an international convention. However, it was decided to make the coordination rules operational as soon as possible to avoid the time-consuming procedure of ratification³. Hence, already agreed rules were passed in the form of a regulation. In fact, this was done in the form of the third regulation adopted by the EU, i.e. Regulation (EEC) No. 3 concerning the social security of migrant workers⁴. It was the first real legal instrument in the (current) EU⁵. The fourth Regulation, i.e. Regulation (EEC) 4/58 was the implementing Regulation, mainly containing rules of behaviour of the institution responsible for social security coordination⁶.

Choosing a regulation over the traditional international convention has important implications. It gives the possibility to the Court of Justice of the EU (CJEU) to interpret the secondary legislation and establish its conformity

¹ Art. 288 TFEU.

² Founding Member States were Belgium, France, Germany, Italy, Luxembourg and The Netherlands.

³ More, *Strban G.* Social security of EU migrants – an interplay between the Union and national laws / Miklós Király, Réka Somssich (Eds.), Central and Eastern European Countries after and before the accession. Vol. 2. Faculty of Law, ELTE, Department of Private International Law and European Economic Law, Jean Monnet Centre of Excellence: Budapest, 2011. P. 83.

⁴ OJ L 30/561, 1958.

⁵ Regulations No. 1 and 2 dealt with the use of languages and the form of the *laissez passer* to the Members of the European Parliament, respectively.

⁶ Both Regulations 3 and 4/58/EEC became applicable as of the first of January 1959.

with the Treaties¹, or in fact apply the Treaties directly to the situations under the material scope of EU law.

Soon after adoption of the initial Coordination Regulations, it became apparent that they contained number of faults and omissions. European Commission started to revise, extend and simplify the Regulation 3/58/EEC already in 1963, just five years after its introduction². In addition, the nature of migrations was changing with more diversified migration, and some States with distinctive social security systems joined the Union.

Therefore, Regulation (EEC) 1408/71 and its implementing Regulation (EEC) 574/72 were introduced in the 1970-ties. With many modifications, some to codify, some to oppose the judgments of the CJEU, they have become a very complex piece of Union legislation. They have developed to the most important social security coordination instruments in Europe. They were constantly developed, especially by the CJEU, and by the legislator³.

In 1998 the process of modernisation and simplification of social security coordination law began with the publication of the proposal for a new Coordination Regulation by the European Commission⁴. It resulted in the new regulations, coordinating social security systems of the Member States. Interestingly enough, the Regulation (EC) 883/2004 was passed only a couple of days before the largest enlargement of the EU so far. The 15 Member States agreed on the wording of the Regulation on the 29 April 2004⁵. The 10 States joined the EU on the first of May 2004 and the unanimity of 25 (and later 27) Member States would be required.

The implementing Regulation was passed only in 2009, as Regulation (EC) 987/2009⁶, due to the required unanimity of 27 Member States. Hence, the Regulation (EC) 883/2004 could only be applied after entering into force of the implementing regulation, i.e. since May 2010. Also this regulation is constantly being amended by legislative acts⁷ and construed by the CJEU.

¹ Treaty on EU (TEU) and TFEU, both published as consolidated versions in OJ C 202, 7.6.2016.

² *Roberts S.* A short History of Social Security Coordination / Jorens Yves (Ed.). 50 years of Social Security Coordination, Past-Present-Future. European Union, 2010. P. 18.

³ *Cornelissen R.* Achievements of 50 years of European Social Security Coordination / Jorens Yves (Ed.). 50 years of Social Security Coordination, Past-Present-Future. European Union, 2010 P. 63.

⁴ COM (1998) 779 final, Brussels, 21.12.2008.

⁵ OJ L 166, 30.4.2004.

⁶ OJ L 284, 30.10.2009.

⁷ The latest proposal for the revision of Coordination Regulations was presented in December 2016. Strasbourg, 13.12.2016, COM(2016) 815 final.

Member States remain competent to determine the scope of protected persons, the kinds of and the levels of benefits, obligations of the beneficiaries and procedures to enforce the rights. Social Security Coordination Regulation nevertheless also influences the substance of social security. For instance, Member States ensuring protection to all residents are obliged to broaden the personal scope of their social security system also to include migrant workers (even if they reside in another Member State)¹. It could be argued, that the more diverse the social security systems of the growing number of Member States have become, the more complex coordination regime is required².

Some principles of social security coordination law can be deducted already from primary law (the Treaties)³, others from the secondary law – most notably from the Coordination Regulations. These principles are the equal treatment, the unity of applicable legislation, protection of the rights in course of acquisition (with aggregating all relevant periods), the protection of acquired rights (with export of benefits) and good administrative cooperation.

4. Equality of treatment

4.1. Union nationals

The principle of equal treatment of EU nationals is one of the pillars of the EU law⁴. This principle is mentioned also in the social security Coordination Regulations. Persons covered by these Regulations have to enjoy the same benefits and be subject to the same obligations under the legislation of any Member State as the nationals of that State⁵.

Subject to equal treatment are no longer only workers⁶. The scope of the Regulations has been historically extended *ratione personae*. Self-employed

¹ The leading principle for determining the legislation applicable for economically active persons is the *lex loci laboris* (Article 11 of Regulation (EC) 883/2004).

² The same applies *vice versa*. The more similar the national social security systems are, the less complicated their coordination is.

³ Art. 18, 21, 45 and 48 TFEU.

⁴ Art. 18, 20 ff. TFEU.

⁵ Art. 4 Regulation (EC) 883/2004.

⁶ The first social security Coordination Regulations covered only «wage earners or assimilated workers» who were nationals of a Member State. The term *worker* was not defined by the Regulation in order to determine its personal scope. This had to be done by the CJEU. The Court emphasised that this term was to be given a Union meaning. It opted for an extensive interpretation to include to (EU) nationals who were or had been subject to a social security scheme of a Member State applicable to workers. E.g. judgment in the case C-75/63 *Unger*, EU:C:1964:19. Due to limited scope of social security Coordination Regulations for the content of this meaning in a concrete case, reference is made to national legislation.

persons were included in 1981¹. The reason was lack of explicit legislative power. This deficit was in a way remedied in 2009 with the TFEU. Self-employed persons were squeezed into Article 48 TFEU, now covering «employed and self-employed migrant workers». Such provision is indeed a bit odd, since self-employed persons are usually distinguished from workers², and the goal of this article is to provide freedom of movement for workers³. For the self-employed persons other provisions of the TFEU might apply, predominantly the freedom of establishment and the freedom to provide services in the internal market.

Civil servants, covered by special schemes were included in the personal scope of social security coordination law only in 1998⁴, and students in 1999. The latter are no longer mentioned in the Regulation (EC) 883/2004. They might be considered as non-active persons. Such classification might not always be the most appropriate one, since also doctoral candidates or even postdoctoral researchers, who are productive members of the society, might in some countries hold the status of a student⁵.

Coordination Regulation extends its personal scope to all EU citizens (economically active or not), covered by social security system in a Member State and moving within the Union. It slightly departs from the economic origin (although non-actives persons are future or past active persons, like students or pensioners, and social assistance recipients are excluded) and strengthens the concept of EU citizenship. Nevertheless, e.g. with family benefits equality of economically active persons (workers) is emphasised (and not equal treatment of children in their Member State of residence)⁶.

Regulation (EC) 883/2004 actually reinforces the equal treatment principle. All facts, events, benefits and income should be assimilated, regardless in which

¹ Regulation (EEC) No. 1390/81, OJ L 143, 29.5.1981.

² Further development of the concept of self-employed persons by the Court, e.g. in case C-300/84 *Van Roosmalen*, EU:C:1986:402.

³ It has also remained in the chapter «Workers», despite some alternative suggestions. Pieters, 1997. P. 184.

⁴ The new Regulation (EC) 883/2004 refrains from defining employed and self-employed person (however, it defines activity as employed or self-employed person), but it defines a civil servant. Article 1 (d) Regulation 883/2004/EC defines 'civil servant' as a person considered to be such or treated as such by the Member State to which the administration employing him or her is subject.

⁵ *Strban G.* Variety of researchers and social security // Berghman, Jos, Schoukens, Paul (Eds.), *The social security of moving researchers*. Acco: Leuven, 2010. P. 29.

⁶ See case C-41/84 *Pinna*, EU:C:1986:1, or case C-333/00 *Maaheimo*, EU:C:2002:641. These rules are currently being challenged by some Member States, e.g. Austria and Germany. They would like to adjust (index) family benefits to the living conditions of the Member State of child's residence; *Strban G.* Family benefits in the EU – is it still possible to coordinate them? // *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2016. Vol. 23. Issue 5. P. 792.

Member State they have occurred¹. For instance, the Member State providing a pension should take into account also child raising periods or military service, if they are considered when establishing sufficient pension period under its legislation, regardless in which Member State they have been completed.

The lack of a general clause of the assimilation of facts and events in the former Regulation (EEC) 1408/71 has been tackled by the CJEU. It argued that situations in which Member States do not give effect to events simply because they took place in another Member State is to be considered contrary to the general principle of equal treatment².

The question might arise, whether the assimilation of facts and events is always to the benefit of the person concerned. Hence, would it be admissible and desirable for the assimilation of facts to lead also to loss or reduction of the benefits?

An argument, for the assertion that assimilation always has to be only in favour of the beneficiary, is the purpose of the Coordination Regulations. They should enable and promote free movement of persons and contribute towards improving their standard of living³.

On the other hand, would it be contrary to this goal, when someone would (partially) lose national benefits in case a foreign fact or situation would be taken into account? Could the principle of assimilation of facts lead to negative consequences for migrant workers, or would the *Petroni principle*⁴ (according to which someone cannot be deprived of national acquired rights) oppose this kind of assimilation of facts?

There are strong arguments to allow application of the principle of assimilation of facts in a manner which also allows the restriction of migrants' rights. In this case the outcome could not be in favour of the moving person. Already the decision of the CJEU in the case *Kenny* might be an example of that, where imprisonment in another Member State was leading to a suspension of benefits in the competent State in the same manner as would the imprisonment in this State⁵.

¹ Art. 5 Regulation (EC) 883/2004.

² Case C-290/00 *Duchon*, EU:C:2002:234.

³ Recital 1 Regulation (EC) 883/2004.

⁴ Described also as a principle of favourability, named after the case C-24/75 *Petroni*, EU:C:1975:129.

⁵ The CJEU argued that articles 7 and 48 of the (EEC) Treaty and article 3(1) of Regulation No 1408/71/EEC do not prohibit the treatment by the institutions of Member States of corresponding facts occurring in another Member State as equivalent to facts which, if they occur in the national territory, constitute a ground for the loss or suspension of the right to cash benefits. National authorities should apply this rule without direct or indirect discrimination on the grounds of nationality. Case C-1/78 *Kenny*, EU:C:1978:140.

Not applying the assimilation of facts, might lead to far reaching consequences. For instance, for obtaining a means-tested benefit linked to a traditional social security risk, such as old age or unemployment (a so called special non-contributory cash benefit)¹, a Member State takes income into account. Not applying this principle might lead to a situation where the person would obtain a means-tested benefit, even if he or she would also receive an income from abroad².

To the same extent, the fact that, for example, a person has an insurance status in another Member State may be used to deny a pro-rata pension in the competent State, where it is a national condition that a pensioner has to retire and may as a rule have no insurance status³.

Otherwise, the decision might be opposing the solidarity principle, a cornerstone of every social security system? In addition, the principle of assimilation of facts or events should not lead to objectively unjustified results or to the overlapping of benefits of the same kind for the same period⁴. Hence, it could also lead to the reduction or loss of social security entitlements of the migrant.

Moreover, the prior condition of residence is no longer required. Persons covered by the Regulation (EC) 883/2004 are able to invoke the right to equal treatment in social security law, even if they reside outside the EU. However, there should still be a cross-border movement within the EU for Regulation to become applicable.

4.2. *Third country nationals*

The condition of residence has indeed been abolished, but the nationality requirement has been maintained. Although the personal scope of the

¹ C.f. Article 70 Regulation 883/2004/EC.

² Jorens Y. (ed.), Roberts S. (ed.), Garcia de Cortazar, Carlos Spiegel B., Strban G. Analysis of selected concepts of the regulatory framework and practical consequences on the social security coordination. trESS Think Tank Report 2010. P. 11; http://www.tress-network.org/TRESS/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/ThinkTank_SelectedConcepts_Final_140111.pdf

³ An interesting case in this respect has been decided by Slovenian social courts. The first instance court held that the assimilation of facts (insurance in Austria) could lead to the denial of a pro-rata pension in Slovenia. The higher Labour and Social Court overturned this decision, arguing essentially that the coordination rules should have positive outcome for a migrant and not vice versa. The Slovenian Supreme Court agreed with the first instance social court (citing also decisions of the CJEU, among others in the cases *Duchon* and *Kenny*) and denied the right to a pro-rata old-age pension to a person still insured in Austria. Social Court case No. Ps 2323/2007, in relation to the Higher Labour and Social Court case No. Psp 461/2009, and the decision of the Supreme Court of Slovenia in case VIII IPS 169/2010 from 2011.

⁴ Recital 12 of the Regulation 883/2004/EC.

Regulation (EEC) 1408/71 has been extended to third country nationals¹, they are (again) not covered by the Regulation (EC) 883/2004. Once more, special rules (agreed on the chapter on Policies on border checks, asylum and immigration)² were required and passed in a so called «bridging» Regulation (EU) 1231/2010³, which extends the scope of the Coordination Regulations to third country nationals.

It could be argued, that the EU law does influence the social security of moving persons to a varying extent. For instance, the new social security Coordination Regulation became applicable in the first of May 2010. It has been extended to third country nationals only with the first of January 2011 (until then the former Regulation 1408/71/EEC remained applicable to third country nationals)⁴.

Even more problematic in this regard may be the asymmetric application of measures that are taken on the grounds of the TFEU chapter on Policies on border checks, asylum and immigration. Some Member States who have joined the EU in its first enlargement in 1973, i.e. the UK⁵, Ireland and Denmark, have the right to opt out of this regime, whereas others have to indicate explicitly that they want to be bound by the measure by opting in. For the Regulation (EC) 859/2003 the Denmark opted out and the Ireland and UK opted in. The legal consequence being that Denmark was under no legal obligation to ensure equal treatment to third country nationals in social security matters.

For the new Regulation (EU) 1231/2010 Denmark again opted out, and Ireland again opted in. However, the situation has changed for the UK, since it now opted out. Immigration was also one of the main arguments for the Leave vote of the UK from the EU in 2016⁶. The result is that in the UK the former Regulation (EEC) 1408/71 (as extended by the Regulation (EC)

¹ With the Council Regulation (EC) 859/2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality, OJ, L 124/1, 20.5.2003.

² Art. 79 TFEU.

³ Regulation (EU) 1231/2010 extending Regulation (EC) No 883/2004 and Regulation (EC) No 987/2009 to nationals of third countries who are not already covered by these Regulations solely on the ground of their nationality, OJ L 344/1, 29.12.2010.

⁴ Art. 90 of the Regulation (EC) 883/2004.

⁵ On the history of blocking access of the UK to the EU: *Jorens Y., Strban G.* New forms of social security for persons moving between the EU and the UK? // Costa Cabral N., Gonçalves J.R., Rodrigues N.C. (eds.): *After Brexit: Consequences for the European Union*. Palgrave Macmillan, 2017. P. 272.

⁶ *Strban G.* Brexit and social security of mobile persons // ERA Forum. 2017. Vol. 18. Issue 2. P. 166.

859/2003) remains applicable¹ in the relations between the Member State (other than Denmark) and the UK. Application of various legal instruments in similar or even identical legal situations might contravene the principle of legal certainty and predictability of behaviour. It certainly does not make the coordination of social security systems within Europe easier and more transparent.

In addition, special agreements with the EEA States (Iceland, Norway and Liechtenstein) and Switzerland have been concluded with a certain delay, i.e. in June 2012 and in April 2012, respectively, when Regulation (EC) 883/2004 became applicable also for movements between these States and EU Member States.

5. Determining the applicable social security legislation

5.1. General rules

One of the most important and most discussed chapters of social security Coordination Regulations is the one governing the applicable legislation. It contains conflict rules in cross-border social security matters. They influence the social security of persons moving within the EU, since their position depends very much on the applicable national social security system. As already established, social security systems may vary considerably and movement within the EU cannot be neutral with respect to social security². Moving person may be better- or worse-off in the social security system of another Member State. However, movement should not set a moving person in a worse position in relation to a comparative non-moving person (already mentioned *Petroni* Principle).

By applying solely national social security rules, one might end up with no social security coverage due to the so called negative conflict of laws. For instance, if a person would work in the country covering only residents (e.g. Denmark) but would reside in a country covering only workers (e.g. Germany), he or she would not be covered at all. The same might apply *vice versa*, for instance if the person would reside in a Member State covering residents and work in the Member State with social insurance, covering all

¹ By virtue of Regulation (EC) 859/2003 and Article 90(1)(a) of Regulation (EC) 883/2004.

² Also the CJEU argued that «Article 18(1) EC cannot guarantee to an insured person that a move to another Member State will be neutral as regards social security». See e.g. C-208/07 *von Chamier-Gliszczinski*, EU:C:2009:455. P. 85.

workers, he or she might be covered twice. A so called positive conflict of laws would occur (not necessarily providing double benefits, due to anti-overlapping rules).

This is the reason why a complete and uniform system of conflict rules has to ensure that persons moving within the Union should be subject to social security system of only one Member State. This rule has an exclusive and overriding effect. The first one means that in principle only legislation of one Member State is applicable for the same person in the same period of time. This has consequences for collecting the social security contributions as well as for granting the benefits¹. Hence, the possibility of other Member States' social security schemes being simultaneously applicable is excluded.

The overriding or binding effect means that the designated social security system has to be applied, despite any other conditions of that legislation. It has to be applied, even if the national legislation as such would not include the EU migrant in its social security system².

The general rule is that the applicable legislation is the one of the Member State where economic activities are performed, i.e. the *lex loci laboris* principle. Special rules are provided for secondment (posting) of workers and (self-posting) of self-employed persons, which is currently a hot topic in the EU³. Special rules apply also to persons active in two or more Member States at the same time, persons active in international transportation, mariners, civil servants with other activities, diplomatic and consular personnel, and professionally non-active persons (with *lex loci domicilii* principle)⁴.

5.2. Departing from general rules

All these rules are agreed among the Member States and enshrined in the Coordination Regulations. However, the CJEU may also in this case directly apply the more general provisions of the Treaties, like freedom of movement, free movement of goods and services, and EU citizenship. A good example

¹ In Recital 15 Regulation 883/2004 we can read that «it is necessary to subject persons moving within the Community to the social security scheme of only one single Member State in order to avoid overlapping of the applicable provisions of national legislation and the complications which could result therefrom».

² Jorens Y., Van Overmeiren F. Op. cit. P. 72.

³ The question of sincere cooperation among the Member States was raised e.g. in cases C-620/15 *A-Rosa Flussschiff*, EU:C:2017:309, C-359/16 *Altun and Others*, EU:C:2018:63, C-527/16 *Alpenrind and Others*, EU:C:2018:669.

⁴ Ibid. P. 73.

is the decision in the case *Bosmann*¹. Until this case, the CJEU upheld the principle of exclusive application of the designated Member State.

In the *Bosmann* case, the CJEU departed from the strong and overriding effect of the principle of unity of the applicable legislation. It argued that while Germany (a non-competent state) was not compelled to provide child benefits, the social security Coordination Regulation did not preclude German authorities providing such benefits when they are subject to the condition of residence on its territory. More specifically, the Member State of residence cannot be deprived of the right to grant child benefits to those residing within its territory. The CJEU also referred to the legal basis of the Social Security Coordination Regulation (Article 48 TFEU) which aims to facilitate the free movement of workers.

Some argue that the decision in the *Bosmann* case contravenes the binding effect of the social security Coordination Regulation, and that basic principles of social security coordination could be questioned. Others argue that the principle of unity of the applicable legislation has to ensure that complexities arising out of simultaneous application of several social security systems do not have adverse impact on the fundamental right of the free movement of EU citizens².

It could be argued that it becomes increasingly obvious that the CJEU, in certain cases, perceives the Social Security Coordination Regulation as too technical and inflexible, and rather relies on the more general principles of EU law. Of course, this is only the case when general principles lead to a more favourable situation for the person moving within the Union³, according to the so-called *favourability* principle or *Petroni* principle (already mentioned above). It emphasizes that the application of social security coordination law cannot result in a worse situation for the moving person than the application of purely national law. This principle was mainly applied when calculating long-term cash benefits, such as pensions⁴.

The CJEU now seems to follow this line of reasoning for determining the applicable legislation for family benefits. In previous decisions, the CJEU

¹ Case C-352/06 *Bosmann*, EU:C:2008:290. Mrs Bosmann, a Belgian national residing in Germany, took up employment in the Netherlands and the latter became competent. As a consequence, Germany ceased paying family benefits for her two children studying in Germany. Mrs Bosmann was disadvantaged by the Coordination Regulations, since she was not entitled to the child benefits in the Netherlands, where they are granted up to the age of 18. Students who are studying in the Netherlands may be entitled to study grants.

² *Schoukens P., Monserez L. Op. cit. P. 40.*

³ *Strban G. Social security of EU migrants – an interplay between the Union and national laws. P. 88.*

⁴ When the conditions of national law are met, two calculations have to be made: one according to national law only and the other according to the EU social security coordination law (with aggregation of periods and *pro-rata temporis* payment of pensions).

argued that there is a complete system of conflict rules in the social security Coordination Regulation and Member States are not entitled to determine the extent to which their own legislation or that of another Member State is applicable. They are under an obligation to comply with the provisions of EU law. At that time, this was not at odds with the *Petroni* principle, since it did not apply to the rules for determining the legislation applicable but to the rules on the overlapping of benefits provided for by different national legislative systems¹.

In the *Bosmann* case, there was a deviation from previous case law, which is not well recognized in the *Bosmann* judgment itself. Nevertheless, the CJEU confirmed its position in the case of *Hudziński and Wawrzyniak*². The CJEU went even further. In the *Bosmann* case, there was no entitlement to family benefits in the competent Member State (the Netherlands), therefore, Germany could still provide family benefits on the basis of national law. However, in the *Hudziński and Wawrzyniak* case, there was an entitlement to family benefits in Poland. Polish seasonal and posted workers were not disadvantaged by exercising the right to free movement and working in Germany. They neither lost nor suffered any reduction of family benefits.

The CJEU reiterated that it would be against the social security Coordination Regulation and the Treaties (Article 48 TFEU) to rule that the non-competent Member State is prohibited from granting workers and members of their family broader social protection than those granted under the Social Security Coordination Regulation. The social security Coordination Regulation cannot be applied in such a way as to deprive a migrant worker of benefits granted solely by virtue of the legislation of a single Member State. In this case, the entitlement to child benefits also existed for any person who did not reside in Germany (also children were not residing there) and was subject to unlimited income tax liability (from which the child benefits are financed).

The argument that a non-competent Member State is not deprived or is allowed to pay family benefits might be misleading. Family benefits were indeed refused; otherwise, there would not have been a case before the CJEU. The exclusion from family benefit provisions is actually prohibited, since it could constitute a disadvantage for migrant workers. National courts followed the arguments of the CJEU in the mentioned cases and granted the family benefit³.

¹ Case C-302/84 *Ten Holder*, EU:C:1986:242

² Case C-611/10 *Hudziński and Wawrzyniak*, EU:C:2012:339.

³ Following the Case C-352/06 *Bosmann*, the fiscal court of Köln granted the family benefit for the disputed period, since the right to German *Kindergeld* is not excluded by EU law. Finanzgericht Köln, 10 K 4830/05, 25.09.2008. For the follow up on the *Hudziński and Wawrzyniak* judgment, see Bundesfinanzhof, III R 8/11, 16.5.2013.

However, the CJEU argued that in order to prevent overlapping of benefits, the German court was allowed to deduct the Polish family benefit from the German one and pay only the difference. This rule of deducing the amount of family benefits from another Member State applies (and there is no discretion), even if the entitlement to family benefits exist but family benefits would actually not be claimed in that Member State¹.

Due to the specific nature of family benefits, two Member States might be competent. This leads us to another question, that is, which Member State should have priority in providing family benefits? And if both are obliged to do so, should the overlapping of benefits be prevented²?

5.3. Competence of two Member States for providing family benefits

Coordination Regulations provide rules of priority competence of Member States for family benefits. It can be deduced from the preamble of the social security Coordination Regulation that the overlapping of family benefits is not desired³. Hence, unjustified duplication of social security benefits should be prevented⁴. However, rules on non-overlapping situation are not mentioned in Article 48 TFEU and the anti-overlapping rules are restricted by the principle of favourability or the *Petroni* principle (mentioned above).

The social security Coordination Regulation contains a general rule against the overlapping of benefits⁵. The Regulation should neither confer nor maintain the right to several benefits of the same kind for one-and-the same period of compulsory insurance. More specific rules are contained in the chapter on family benefits⁶. The distinction is made between the benefits provided by two Member States on a different basis or on the same basis. Bases for payment of family benefits could be economic activity (that is, employment or self-employment) or residence in the country.

If family benefits are paid on a different basis, the general rule of *lex loci laboris* determines the rights based on economic activity as having priority,

¹ Case C-4/13 *Fassbender-Firman*, EU:C:2014:2344. For determining the competent Member State see also C-382/13 *Franzen and Others*, EU:C:2015:261, with possible further development in C-96/18 *Franzen*, pending.

² *Strban G.* Family benefits in the EU – is it still possible to coordinate them? P. 789.

³ Recital 35 of Regulation (EC) 883/2004 reads '[i]n order to avoid unwarranted overlapping of benefits, there is a need to lay down rules of priority in the case of overlapping of rights to family benefits under the legislation of the competent Member State and under the legislation of the Member State of residence of the members of the family.

⁴ For example, Case C-102/91 *Knoch*, EU:C:1992:203.

⁵ Art. 10 Regulation (EC) 883/2004.

⁶ Art. 68 Regulation (EC) 883/2004.

followed by the rights based on a pension and finally rights based on residence¹.

Family benefits may also be provided on the same basis. If both Member States provide benefits based on economic activity and children live in one of the Member States, the Member State where the children reside has priority. Family benefits in another Member State are suspended up to this amount. It means that if the second Member State (which does not have priority) provides higher family benefits, then the so-called differential supplement has to be paid. If parents work in two Member States and they reside (with children) in a third Member State, then the Member State of activity which is providing the highest benefit has priority and the other Member State is obliged to reimburse half of the amount (up to the amount it would provide under its law)². Hence, in order to avoid restricting the freedom of movement, the highest amount will always be guaranteed³.

When benefits are provided in two Member States based on residence, the closest link is determined to be with the Member State where the children reside. In this case, no differential supplement is due to be paid by the other Member State.

Rules against overlapping apply only for benefits of the same kind. The question therefore is which benefits are of the same kind? The CJEU stresses that social security benefits are of the same kind when their purpose and object together with the basis on which they are calculated and the conditions for granting them are identical. Characteristics that are of purely formal nature must not be considered relevant criteria for classification of benefits⁴.

Clearly, family benefits and old-age pensions are of distinctive kind. Conversely, could it be argued that all family benefits are of the same kind (describes as a global approach) or should a distinction be made amongst various family benefits themselves (describes as a categorical approach)?

¹ For example, where the father works in Member State A and the mother lives with children in Member State B. If Member State A provides family benefits on the basis of employment, it should have priority over residence of children in Member State B. However, the actual place of residence might not always be clear (for example Case C-333/00 *Maaheimo*, EU:C:2002:641).

² Art. 58 of Regulation(EC) 987/2009.

³ In cases where the entitlement to family benefits is based on pensions from two Member States, again the Member State in which the children reside is given priority and the other Member State has to pay the (possibly higher) differential supplement. If a third Member State in which no pension is received is involved, priority is based on the longest period of insurance and residence under the conflicting legislations. That is, the Member State where a person has the longest period of pension insurance and residence is responsible for providing family benefits.

⁴ For example, Case C-171/82 *Valentini*, EU:C:1983:189.

It seems that the latter position was taken by the CJEU. In the case of *Wiering*¹, the CJEU argued that family allowances in Luxembourg are allowances of the same kind as German child benefit (*Kindergeld*). However, German child-raising benefit (*Elterngeld*) should be distinguished from them, since its object is to maintain the standard of living of parents who temporarily (fully or partially) give up work in order to look after their young children. This benefit is salary related and linked to a person (a parent) rather than the family as such. Hence, the CJEU added another criterion for establishing whether family benefits are of the same kind, being the persons entitled to such benefits. However, was the CJEU correct in applying the general anti-overlapping rule?² For arguments sake, maybe the general rule should not apply to family benefits at all, since there are special provisions foreseen for anti-overlapping of (all) family benefits (*lex specialis derogat legi generali*).

The question remains: how many categories or ‘baskets’ of family benefits were established by the categorical approach of the CJEU? It could be argued that these amount to at least two. Distinction should be made between child benefits and child-raising benefits. Proposal for modification of the Coordination Regulation seems to go into this direction³.

The legal consequences of distinctive approaches among Member States are significant. The more baskets of various family benefits are established, the more benefits will have to be provided and the priority (anti-overlapping) rules (with differential supplements) can no longer be applied. This may be to the benefit of persons moving within the EU, but at the same time, it may be perceived as unjust (for example paying contributions and taxes in one Member State while receiving benefits in two Member States). An emanation of equity (justice) in law is the principle of equality. The question is who should be treated equally, all workers in a single Member State or all children residing in the same Member State? Not to mention the influence on solidarity, a cornerstone principle of every social security system.

6. Protection of rights in the course of acquisition

The objective of the EU social security coordination law is to protect the rights that are in the course of being acquired. Although not mentioning the principle as such, but rather a technique of aggregation or totalisation of all relevant periods, this commitment is enshrined already in the Article 48 TFEU.

¹ Case C-347/12 *Wiering*, EU:C:2014:300.

² Art. 10 of Regulation (EC) 883/2004.

³ See 2016/0397 (COD), Brussels, 1 December 2017.

The Coordination Regulations provide for the aggregation of periods of insurance, employment or residence under the legislation of various Member States¹. An example of the aggregation of all relevant periods might be the following. A worker wants to claim a pension after working for 14 years in Spain, 14 years in Slovenia, 4 years in Germany and 4 years in Italy. Even if he or she was economically active for as much as 36 years, such worker could not satisfy the entitlement conditions for an old-age pension in none of these States. Minimum entitlement conditions in Spain and Slovenia seem to be 15 years of insurance, and in Germany and Italy (after 1996) minimum 5 years of insurance period².

In order to avoid the negative implication of various qualifying periods, the Coordination Regulations provide for the aggregations of all these periods. Hence, if the administration of every Member State involved would add all the insurance periods together, the worker could be entitled to an old-age pension in every of the four mentioned States. However, this does not mean that he or she would be entitled to four pensions, each calculated on the grounds of 36 years of insurance.

For those social security schemes concerning long term cash benefits (like pensions) the aggregation rule is combined with the principle of apportionment or *pro rata temporis* calculation. This implies that each of the Member States, in which the worker was active, will have to calculate the so called *theoretical amount* for the entire period of insurance completed in all Member States. In the above mentioned case, the four Member States, i.e. Spain, Slovenia, Germany and Italy, would have to calculate the amount of an old-age pension for 36 years of insurance according to their own national legislation.

The second step is that each of the Member States involved calculates the *pro-rata temporis* benefit. This means a portion of the theoretical amount that equals to the period spent in insurance in the concerned Member State will actually have to be paid. For instance, Spain and Slovenia would have to pay 14/36 of their theoretical amount, and Germany and Italy 4/36 of their theoretical amount. The application of the *pro rata* calculation might result in quite complex situations especially when the EU and national anti-cumulation rules, i.e. rules that prevent overlapping of benefits for the same period, are taken in to account³.

¹ Art. 6 Regulation (EC) 883/2004/EC.

² MISSOC tables // http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en.

³ Extensively on anti-cumulation rules / *Pennings F.* European Social Security Law, 6th edition. Intersentia: Cambridge-Antwerp-Portland, 2015. P. 221.

Because the application of the EU social security coordination rules cannot result in a worse situation for the beneficiary, compared to the situation of a person who has never moved, the administrations have to make another calculation. It is the calculation which takes into account only national rules, if the conditions for granting a pension are met. For instance, if in the above mentioned case, a worker would be insured in Spain or Slovenia for at least 15 years, the conditions under national legislation might be met. Then, the so called *independent benefit*¹ would have to be calculated, in parallel to the *pro rata* benefit. At the end, the person is entitled to the highest of both amounts in each Member State.

This is so called principle of favourability, also called the *Petroni* principle, according to the CJEU judgment in the case *Petroni*², as mentioned above. It seems that in more and more areas of social security coordination the CJEU applies the principle of favourability. The decision will usually be to the benefit of the moving person, even if it would be outside of the agreed coordination rules.

The aggregation of relevant period takes place also with so called special non-contributory cash benefits (SNCB), i.e. benefits that show features of the social assistance, but are still related to a traditional social security risk, such as old-age, unemployment or invalidity³. Nevertheless, a condition of permanent residence may apply as a qualifying condition.

7. Protection of acquired rights

Protection of the acquired rights principle is one of the most important coordination principles, which guarantees the export of benefits. Exportability of benefits is enshrined already in the TFEU (Art. 48) and presents an important element in providing free movement of (economically active) persons within the Union. Without paying the benefits to other Member States, a person, who moved from one Member State to another one, would lose his or her vested rights, which would seriously hinder mobility.

7.1. (Un-) limited export of cash benefits

Article 10 of the Regulation (EEC) 1408/71 waived residency requirements mostly for long term cash benefits (mainly pensions). Article 7 of the

¹ Art. 52 Regulation (EC) 883/2004.

² Case C-24/75 *Petroni*, EU:C:1975:129.

³ Art. 70 Regulation (EC) 883/2004.

Regulation (EC) 883/2004 has strengthened the exportability principle by generally stipulating that all cash benefits should be exported.

However, derogations from the exportability rule are still possible. There is no unrestricted export of benefits which are linked to the social and economic situation of the Member State providing the (special non-contributory cash) benefits (SNCB), or when a certain obligation is imposed on the moving person. For instance, unemployment benefits are not exported without limitations, because a person has to be available to the employment services¹. The same applies to medical benefits, i.e. the right to health care, where a person has to act in accordance with the orders of the physician.

7.2. Limited export of medical benefits

The issue of export of medical benefits has become increasingly interesting, especially due to the CJEU judgments and adoption of the Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross-border healthcare².

7.2.1. Coordination Regulations

There are clear coordination rules on applying medical benefits outside of the Member State of insurance, which were agreed among the Member States. In general, we could distinguish between three situations. In the first one a person resides outside of the Member State where he or she has health insurance. Entitlement to medical benefits is opened in the Member State of residence, according to the rules applicable there, on the account of the health insurance carrier in the Member State of insurance.

Second situation is, when a person temporarily stays in another Member State for non-medical reasons, e.g. as a tourist or a business person, and his or her health condition necessitates medical care. Such person will be entitled to medical benefits in the Member State of stay, on the account of the Member State of insurance, but with certain limitations. Only the necessary

¹ As a rule unemployed person has to register and remain available to the employment service of the competent Member State for at least four weeks, before departure to another Member State. He or she has to register as a person seeking work with the employment services of the Member State to which he moved and adhere to the control procedure organized there. The Member State which the unemployed person has left will continue to pay unemployment benefits only for a period of three months, with possible extension to another three months. If the person does not return to the competent Member State within this period of six months, he or she will lose the right to unemployment benefits. *Pennings F. Op. cit.* P. 269.

² Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross-border healthcare. OJ L 88/45, 4.4.2011.

treatment will be provided, as established by medical practitioners in the Member State of Stay.

The social security Coordination Regulations specify that necessary medical care concerns benefits in kind which become necessary on medical grounds during the stay, taking into account the nature of the benefits and the expected length of stay. They should prevent an insured person from being forced to return, before the end of the planned duration of stay to the competent state to obtain the necessary treatment¹. The scope of the necessary treatment is hence determined individually in each concrete case. In addition, the Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems establishes a list of medical benefits related to necessary medical care which for practical reasons require a prior agreement between the moving person and the health care provider. The continuity of the treatment of a person during a stay in another Member State has to be guaranteed².

Since 2004 the right to necessary medical treatment may be invoked by the European Health Insurance Card (EHIC). On its basis a health care provider can certify the patient's health coverage in the social security system of another Member State. EHIC is of course not similar to a credit card, issued by a bank, although in some cases it was attempted to be used as such. In Slovenia there are well known cases of planned delivery of pregnant women in Austria, for which the costs have been tried to be settled by the EHIC³.

The third situation deals with the planned medical treatment in another Member State. In this case the insured person has to obtain a prior authorisation from the competent institution in the Member State of insurance, before going for a treatment to another Member State. This authorization must be issued, if the treatment is among the benefits provided in the person's own health care system, but cannot be provided there within a time limit which is medically justifiable, taking into account his or her current state of health and

¹ Art. 19 Regulation (EC) 883/2004 and Art. 25 of the implementing Regulation (EC) 987/2009.

² A non-exhaustive Annex to the Decision No S3 of 12 June 2009 defining the benefits covered by Articles 19(1) and 27(1) of Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council and Article 25(A)(3) of Regulation (EC) No 987/2009 of the European Parliament and of the Council, adopted by the Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems, mentions kidney dialysis, oxygen therapy, special asthma treatment, echocardiography in case of chronic autoimmune diseases, chemotherapy. OJ C 106/40, 24.4.2010.

³ Ibid. Art. 2 now clearly stipulates that «Benefits in kind, including those in conjunction with chronic or existing illnesses or in conjunction with childbirth, are not covered by these provisions when the objective of the stay in another Member State is to receive these treatments.»

the probable course of the illness¹. In this case a person is entitled to benefits in kind in another Member State (according to the rules applied there).

7.2.2. *Parallel coordination system, developed by the CJEU*

Interestingly enough, the CJEU has developed a parallel coordination system for medical benefits. It has not only interpreted the coordination regulations, but has tested the authorization procedure against the Treaty provisions on the free movement of goods and services.

It all started with the judgments in the leading cases *Kohll*² and *Decker*³ in 1998. Both, Mr. Kohl and Mr. Decker were insured in Luxembourg. The first one took his minor daughter to a treatment from an orthodontist in Trier, Germany, and the second one purchased a pair of spectacles with corrective lenses from an optician established in Arlon, Belgium, on a prescription from an ophthalmologist established in Luxembourg.

They have not asked for a prior authorization and their request for the reimbursement of costs from their insurance carrier in Luxembourg (in accordance with its tariffs) was denied. The CJEU argued that while EU law does not detract from the powers of the Member States to organise their social security systems, they must nevertheless comply with the Union law when exercising those powers.

It has established that the Coordination Regulations do not violate the Treaty provisions and are in line with the EU law, but they only suggest one possible way of reimbursing medical treatment obtained in another Member State. The CJEU circumvented the Coordination Regulations and relied directly on the Treaty provisions. It argued that requiring prior authorization before refunding the costs of medical treatment or the costs of medicinal goods obtained in another Member State is an unjustifiable restriction of the free movement of goods and services in the internal market.

In many judgments that have followed these two cases, the CJEU refined its position⁴. In general, it always found that medical services are services in the internal market, for which freedom of providing (and receiving)⁵ serviced

¹ On the procedure for issuing such authorization case C-56/01 *Inizan*, EU:C:2003:578, case C-372/04 *Watts*, EU:C:2006:325.

² Case C-158/96 *Kohll*, EU:C:1998:171.

³ Case C-120/95 *Decker*, EU:C:1998:167.

⁴ C.f. cases C-157/99 *Smits and Peerbooms*, EU:C:2001:404, C-385/99 *Müller-Fauré and van Riet*, EU:C:2003:270, C-372/04 *Watts*, EU:C:2006:325, C-444/05 *Stamatelaki*, EU:C:2007:231.

⁵ Cases C-286/82 and 26/83 *Luisi and Carbone*, EU:C:1984:35.

applies. Prior authorisation is an obstacle to such freedom, even if it is in line with the Coordination Regulations. The essential question then is whether such an obstacle could be objectively justified?

It might be justified, if it is essential for public health and even survivor of the population, if financial balance of the social security system would otherwise be undermined and the objective of maintaining a balanced medical and hospital service open to all could not be reached. Hence, prior authorization might be justified with hospital treatment, because hospitals need planning and any wastage of financial, technical and human resources should be avoided. However, prior authorisation could not be justified for ambulant, i.e. outpatient treatment.

These judgments make a shift in the organisation of the health care system, from the provision of benefits in kind (where the insurance carrier concludes contracts with health care providers) to the system of reimbursement of costs, at the level of the Member State of insurance. This is even the case, when these costs would be higher than the actually incurred costs¹. However, such case-law has been later on modified.²

The Member States could argue that although the judgments are binding *erga omnes*, their system is so distinct that it would not be appropriate to apply it. For instance, in Slovenia the first social court decision on the reimbursement of costs was adopted at the end of 2009³.

7.2.3. Directive 2011/24/EU

CJEU judgments have been ignored to a certain extent not only by the Member States in national, but also in the EU setting. For instance the EU legislature has not taken into account the case-law on cross-border patients' rights when passing the new social security Coordination Regulation in 2004.

Instead the EU legislature opted for a specific legal instrument and codified the judgements the Directive 2011/24/EU on the application of

¹ Case C-368/98 *Vanbraekel and Others*, EU:C:2001:400.

² Case C-173/09 *Elchinov*, EU:C:2010:581, paragraph 81 as well as operative part of the judgement (maybe not so explicit in English, but very clear in German, French and Bulgarian, which was language of the case, i.e. «jedoch nur bis zur Höhe der tatsächlichen Kosten», «dans la limite des frais réellement exposés», «но в границите на действително направените разходи», respectively). *Strban G.* Patient mobility in the European Union: between social security coordination and free movement of services. ERA Forum, 2013, 14 (3). P. 400.

³ Case before the Social Court No. Ps 2203/2007, 15.5.2009, in relation to the Higher Labour and Social Court decision No. Psp 425/2009, 17.12.2009.

patients' rights in cross-border healthcare¹. It might be concrete enough to be directly applicable in all Member States, if not properly implemented by the national legislators.

According to the Directive the Member State of affiliation (i.e. insurance) will have to ensure that the costs incurred by an insured person who receives cross-border healthcare are reimbursed, if the healthcare in question is among the benefits to which the insured person is entitled under its system.

There are some limitations to this general rule. Under certain conditions a system of prior authorisation for reimbursement of costs of cross-border healthcare may be introduced. However, it is an exception to the rule and has to be interpreted restrictively. It should be restricted to what is necessary and proportionate to the objective to be achieved, and may not constitute a means of arbitrary discrimination or an unjustified obstacle to the free movement of patients². It is only admissible for hospital and highly specialized treatment (which should be notified to the European Commission), involves particularly risky treatments, or give rise to serious and specific concerns relating to the quality or safety of the care. The question remains what is risky and what not, and who is to judge the health care systems of other Member States.

Although granting prior authorization according to the Regulation (EC) 883/2004 should have priority, a patient could choose to ask for prior authorization in accordance with the Directive (which is an exception to the rule of free movement of patients), for instance if purely private medical doctor would be visited (which is outside of social security and its coordination).

The Directive raises certain concerns. For instance, is it really in the interest of the Member States and their social security systems to have an open market of medical benefits? Will everyone actually have equal access to all medical benefits in all Member States, or will that be the more informed, more mobile and wealthier persons? In addition, the patient will have to comply with the same standards in the Member State of treatment, including possible waiting list. But mobile patient will have the opportunity to receive treatment from a private physician (and be reimbursed), which will not always be the case for patients who have not moved. Moreover, the question remains whether personal physician could be chosen in another Member State (the administrative requirements could remain, but should not be discriminatory)?

¹ OJ L 88/45, 4.4.2011.

² Art. 8 Directive 2011/24/EU.

There are also some questions on the scope of application of the Directive 2011/24/EU. Does it apply only to planned treatment or also necessary one (in this case a patients could benefit from more beneficial reimbursement in the Member State of insurance, rather than be treated equally with patients in the Member State of treatment). What about necessary hospital treatment? It would be possible that a Member State refuses to reimburse the costs of unplanned hospital treatment obtained without a prior authorisation at a purely private provider. For instance, an insured person suffers a ski accident during a skiing holiday abroad and the emergency helicopter takes him or her to the nearest private clinic located in the ski resort. Under the Directive's rules, the patient can request reimbursement of the medical costs based on the domestic tariffs in the Member State of affiliation. However, since the Directive allows making reimbursement of hospital costs dependent on prior authorisation, the competent Member State might refuse the reimbursement due to the lack of prior authorisation¹.

8. Social advantages outside the scope of the social security coordination law

There is a variety of social benefits, which fall outside of the EU social security coordination law. For instance, social assistance or benefits for war victims are excluded from the scope of Regulation (EC) 883/2004². The question might be, whether the EU law has any influence on the legal position of migrants, requiring social assistance in the host Member State. Social assistance is usually restricted to the territory and permanent residents of social and economic environment of the country providing assistance.

Since the EU has evolved from the predominately economic community, a distinction between economically active persons (especially workers) and others has been preserved until today.

8.1. Economically active migrants

Article 45 TFEU and especially the Regulation (EU) 492/2010³ apply to migrant *workers*. This Regulation ensures freedom of movement of workers

¹ Extensively Strban G. (ed.); Berki G.; Carrascosa Bermejo D.; Van Overmeiren F. Access to healthcare in cross-border situations. FreSsco Analytical Report 2016. European Union, 2017. P. 38

² Art. 3 Regulation 883/2004/EC.

³ Regulation (EU) 492/2011 on freedom of movement for workers within the Union, OJ L 141, 27.5.2011. It has replaced former Regulation (EEC) No 1612/68 with the same title.

with prohibiting *de iure* or *de facto* discrimination of migrant workers with national workers. It ensures the social inclusion of workers, EU citizens in the host Member State¹. The concept of worker has a specific Union meaning and must, according to the CJEU, not be interpreted narrowly. Hence, any person who pursues activities which are real and genuine, to the exclusion of activities on such a small scale as to be regarded as purely marginal and ancillary, must be regarded as a worker. The essential feature of an employment relationship is, according to the case-law, that for a certain period of time a person performs services for and under the direction of another person in return for which he receives remuneration². The Regulation applies also to unemployed workers, but not to the job seekers³.

Regulation (EU) 492/2011 ensures to the EU migrant workers the «same social and tax advantages as national workers».⁴ « At first, it was not clear whether the notion of social advantages was restricted to advantages directly connected with the status of worker or whether it has a broader meaning⁵. The CJEU has chosen a rather broad interpretation of the notion social advantages, i.e. including all social advantages, whether or not attached to the contract of employment⁶. In fact, every public benefit to the individual working in the Member State and intended to improve his or her economic and social position should be perceived as social advantage.

For instance workers, who despite their salary have no sufficient means for surviving of their family, are entitled to social assistance in the host Member State without any additional conditions, such as certain period of residence. Such condition would not be admissible, since it does not apply to national workers in the host Member State. The CJEU argued that this would be a clear discrimination on the grounds of nationality of a worker, which would contravene the EU law⁷.

¹ Steinmeyer H.-D. / Fuchs, Maximilian (Hrsg.), Europäisches Sozialrecht, 7. Auflage. Nomos: Baden-Baden, 2018. P. 750.

² For instance, case C-66/85 *Lawrie-Blum*, EU:C:1986:284, case C-85/96 *Martinez Sala*, EU:C:1998:217, case C-138/02 *Collins*, EU:C:2004:172.

³ Verschuere H. The relationship between Regulation (EEC) 1612/68 and Regulation (EEC) 1408/71 analysed through the ECJ Case Law on Frontier Workers // European Journal of Social Security (EJSS). 2004. Vol. 6. Issue 1. P. 12. Husmann M. Das Diskriminierungsverbot des Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68 // Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis (ZFSH/SGB). Sozialrecht für Deutschland und Europa. 2010. No 2. P. 88.

⁴ Art. 7(2) Regulation (EU) 492/2011.

⁵ Pennings F. Op. cit. P. 138.

⁶ Case 32/75 *Cristini*, EU:C:1975:120.

⁷ In case C-249/83 *Hoeckx*, EU:C:1985:139 CJEU established that a condition of at least five years of residence in Belgium for an EU migrant worker (which does not apply to national worker) is against the EU law.

8.2. Economically non-active migrants

With the Directive 38/2004/EC¹ the right to free movement has been extended to all (also non-active) EU citizens². Nevertheless, the non-active EU citizens do not enjoy an unrestricted access to social assistance in the host Member State (e.g. from the first day of their arrival).

The TFEU ensures the free movement to all EU citizens, but subject to the limitations and conditions laid down in the primary and secondary legislation³. Therefore, three consecutive periods have to be distinguished, i.e.

- residence for up to three months without any formalities, whereby the host Member State is under no obligation to ensure the right to social assistance, and the migrant might lose the right to reside, if he or she would become an unreasonable burden on the social assistance scheme of the host Member State⁴,

- residence between three months and five years, whereby non-active EU citizens should dispose of sufficient means for them and their family not to become a burden to the social assistance, otherwise they might lose the right to reside,

- after five years of uninterrupted residence the EU citizen might acquire the right to permanent residence⁵ and should enjoy the same access to all social benefits as nationals of the host Member State.

Although the Directive 38/2004/EC regulates the rights of all Union citizens, it does not overcome the superior legal position of the economically active migrants. Workers and self-employed persons already in the first three months enjoy the equal access to social assistance and the condition of sufficient means is not set in the further period of their residence in the host Member State.

¹ Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158/77, 30.4.2004.

² In recital (1) of the Directive 38/2004 we can read that «citizenship of the Union confers on every citizen of the Union a primary and individual right to move and reside freely within the territory of the Member States...» More, *Becker U. Migration und soziale Sicherheit – die Unionsbürgerschaft im Kontext* /Hatje, A., Huber, P.M. (Hrsg.), Unionsbürgerschaft und soziale Rechte // Europarecht (EuR) Beiheft. 2007. Vol. 42. Issue 1. Nomos: Baden-Baden, 2007.

³ Art. 21 TFEU.

⁴ C.f. Articles 6, 14 and 24 Directive 38/2004/EC.

⁵ On permanent residence e.g. C-162/09 *Lassal*, EU:C:2010:592.

On the other hand non-active EU citizens have to show a certain degree of integration in the society of the host Member State. A condition of at least certain period of residence, e.g. five years of uninterrupted residence, seems to be reasonable and accepted also by the CJEU, to establish a genuine link with the host society¹. Before such integration they might not enjoy equal treatment² and they might be perceived as unreasonable burden to social assistance system of the host Member State and the right to reside might be denied³.

9. Concluding thoughts

Member States of the European Union for quite some time perceived national social security systems as their *domaine réservé*. They were willing to transfer to the EU only the competence to coordinate distinctive national social security systems in order to facilitate free movement (of workers).

However, social security is no longer an island outside the EU law. The CJEU has for the last 60 years⁴ consistently interpreted the social security coordination regulations in a dynamic and constructive way. It has not only construed the secondary legislation, but has also applied more general principles of the primary law in parallel to the secondary legislation. In this way it has been broadening the scope of options and hence flexibility for the moving person.

Hence, the real driving force behind the development of social security legal rules is the CJEU. The Union legislature has on many occasions reacted (in a positive or negative way) to the decisions of the CJEU. The latter are taken *ad hoc*, in relation to a concrete case and disregarding the overall (social) policy of the Union. Such approach might not be the best solution. It offers less legal certainty than a clear and straightforward social policy as enshrined in EU social security legislation.

What might be deducted from the decisions of the CJEU is that the Court will strive to find a positive solution for the social security of an EU migrant,

¹ Case C-209/03 *Bidar*, EU:C:2005:169, case C-158/07 *Förster*, EU:C:2008:630, case C-138/02 *Collins*, EU:C:2004:172.

² Art. 24(2) Directive 2004/38/EC.

³ See cases C-140/12 – *Brey*, EU:C:2013:565, C-333/13 – *Dano*, EU:C:2014:2358, C-67/14 – *Alimanovic*, EU:C:2015:597, C-299/14 – *García-Nieto and Others*, EU:C:2016:114. For possible extension to family benefits, although in the light of the Brexit vote, case C-308/14 – *Commission v United Kingdom*, EU:C:2016:436.

⁴ In 2018 60 years of social security coordination in the EU is celebrated, since the first Coordination Regulation was passed in 1958. The celebration might last for two years, since it became applicable in 1959.

by applying the so called binary approach. If there will be no possibility to apply the secondary legislation, usually the provisions of the Treaties will be applied directly. It has been done so, for instance in granting cross-border patients' rights, determining the applicable legislation for family benefits, calculating of pensions.

Potentially powerful concept, further developed by the CJEU, is the Union citizenship. On one hand, the Court is removing the obstacles in the Member State of origin, and enabling the free movement. On the other hand by applying the principle of equal treatment in the host Member State, it removes the obstacles related to the citizenship of the host country. Maybe *Civis Europeus Sum* does not yet mean as much as *Civis Romanus sum* used to mean. But it is and increasingly important concept, also when establishing access to social benefits. It seems that even intra Union movement is not required anymore (in certain cases)¹.

Such individualised view of, among the Member States negotiated rules of social security coordination, might present a good solution for migrants in question. However, it is weakening the principle of legal certainty and reducing the predictability of legal consequences of migrating EU citizen in general.

The relations in society are constantly changing. The rule of law principle demands from the legislature to follow these changes with its normative action, and we are witnessing social security reforms in virtually all Member States. However, the EU social security (coordination) law is not only following these changes, but is also (at least partially) causing them. Moreover, although there is a clear economic background of the EU (and similarly of the EAEU), Union internal market is not a goal in itself. It should present the way towards social progress, social justice, social protection, equality and solidarity.²

¹ See case C-34/09 – *Ruiz Zambrano*, EU:C:2011:124.

² Art. 3 TEU.

ЕВРОСОЮЗ ГЛАЗАМИ МОЛОДЕЖИ: РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА И ФОКУС-ГРУПП В КАЗАНИ, САМАРЕ И ИЖЕВСКЕ¹

Введение

Начиная с 2014 г. разногласия Евросоюза и России в геополитике, ценностях, правовых гарантиях для гражданина и институтов выступают труднопреодолимыми проблемами (см., например, *Forsberg, Haukkala 2016, Maas 2016* и др.). Как отмечает Романова, «фундаментальный кризис, который выявил расхождение России и ЕС на уровне концептуальных целей и ценностей на МПУ [межправительственном уровне], повлек быстрый развал ТПУ [взаимодействие чиновников среднего и низшего ранга соответствующих стран] и ТНУ [диалог негосударственных игроков]². Все это не могло не повлиять на отношение россиян к Евросоюзу. Со времени начала санкций со стороны Запада опросы свидетельствуют о росте негативных установок россиян в отношении Евросоюза.

¹ Кузнецова Ирина Борисовна — к.с.н., старший научный сотрудник лаборатории ВНИЛ РНФ-17-45-ВП Института социально-философских наук и массовых коммуникаций Казанского (Приволжского) федерального университета; Масленкова Наталья Александровна — к.с.н., доцент кафедры социологии и культурологии Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королева; Обухов Константин Николаевич, старший преподаватель кафедры социологии Удмуртского государственного университета.

² Романова Т.А. Институциональные уровни анализа и эволюция отношений России и Евросоюза: некоторые вопросы теории и практики // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2016. № 11(4). С. 239.

Так, по данным Левада-центра, с мая 2014 г. стали плохо относиться к Евросоюзу порядка 60% россиян (этот показатель в сентябре 2013 г. составлял 28%)¹. Опрос москвичей, проведенный МГУ, показал, что образ ЕС отличается амбивалентностью и неустойчивостью: «Большинство считают ЕС партнером, однако многие разочарованы в нем (называют его ненадежным и неверным). Примерно четверть видят в нем врага, и только незначительное число рассматривают его как друга»². ВЦИОМ в 2014 г. фиксировал рост дружеского отношения россиян к Китаю одновременно с резким падением по сравнению с 2008 г., положительным отношением к Германии и странам ЕС в целом³.

Задачей настоящей статьи выступает оценка информированности молодежи Казани, Самары и Ижевска относительно Евросоюза, выявление представлений о роли Евросоюза и ее отдельных стран, об отношениях России и ЕС, а также о перспективах академической мобильности. Публикация основана на данных двух исследований — опроса студентов Казани, Самары и Ижевска, проведенного в 2015 г., и фокус-групп со студентами Самары и Ижевска в 2018 г. В опросе участвовали 715 студентов — 253 чел. из Казани, 256 чел. из Самары и 206 чел. из Ижевска, обучающихся в бакалавриате (62,38%), магистратуре (12%), специалитете (22,66%) и аспирантуре (2,94%). Специализация охватывала разные сферы, включая математику, информатику, инженерные науки, физику, химию, науки о Земле, медицину, педагогику, социальные науки и др. Среди респондентов преобладали девушки (61,68%). Фокус-группы в Самарском университете и Удмуртском государственном университете (Ижевск) были проведены в октябре 2018 г. и включали в себя студентов 3–4 курсов бакалавриата гуманитарных и социальных дисциплин (12 участников в Самаре, 8 — в Ижевске)⁴.

¹ Аналитический центр Юрия Левады // <http://www.levada.ru/indikatoriy/otnosheniye-k-stranam/>.

² Шестопал Е.Б., Губченко В.А., Джамалудинов Ш.З., Джамгадзе К.Б., Тумусов И.А. Образы Евросоюза в России: проблемы восприятия // Политические исследования. 2016. № 3. С. 12.

³ <https://infographics.wciom.ru/theme-archive/politics/foreign-policy/friendlyand-unfriendly-countries/article/druzja-i-vragi-rossii-ehpokha-sankcii.html>.

⁴ Опрос в 2015 году проводился при поддержке гранта *VOICES: The Volga International Centre for EU Studies 2011/278-373*. Анализ данных опроса, проведение и обработка фокус-групп — при поддержке гранта *ERASMUS+ Project No. 565693-EPP-1-2015-1-RU-EPPJMO-CoE Jean Monnet Centre of Excellence*. Авторы искренне благодарят всех респондентов опроса и фокус-групп за их участие.

Результаты опроса студентов

В целом респонденты проявили интерес к тому, что происходит в политике и экономике за рубежом. Так, отвечая на вопрос «Что Вы могли бы сказать о зарубежных политических и экономических новостях: они Вас интересуют или не интересуют», 43% указали: «интересуют» и 28,95% — «скорее, интересуют». В целом самарцы проявили большую заинтересованность (60,55% и 15,63% соответственно).

Респондентам, которые читали новости на текущей или прошлой неделе, адресовался вопрос о том, из каких источников они получали информацию о зарубежных политических и экономических новостях. Среди наиболее популярных источников были онлайн-медиа — так, 46,85% указали на новостные сайты, 34,83% — на социальные медиа. Чуть более половины опрошенных также смотрят новости на федеральных телевизионных каналах (53,99%). Интересно отметить, что чуть более одной десятой опрошенных читают иностранные СМИ (11,33%), что превышает долю тех, кто получает информацию из печатных СМИ (7,69%). Слухи, разговоры в качестве источника информации назвали 16,08% участников. Одна десятая опрошенных указали на то, что не читали новости на текущей и на прошлой неделе.

Если большая часть опрошенных в целом считают, что СМИ предоставляют достаточно информации об истории, политике и культуре европейских стран и Евросоюза в целом (69,05%), то системам среднего и высшего образования явно стоит задуматься о повышении объема знаний и информации, предоставляемой по этой тематике, поскольку 75,38% респондентов указали на то, что в школе им было недостаточно данной информации, и 58,9% указали на соответствующие пробелы в вузах.

Наибольший интерес у опрошенных вызывает информация об отношениях Евросоюза и России (82,15%). Со значительным отрывом на втором месте стоит информация о культуре стран ЕС (35,69%), об отношениях различных стран ЕС (29,46%), о ЕС и странах Восточного партнерства (14,16%).

Большая часть опрошенных в ответе на вопрос «Что представляет собой Европейский союз?» проявили хорошую осведомленность, указав, что это «экономическое и политическое объединение европейских государств» (69,93%). 15,1% затруднились с ответом, 6,71% отметили, что это «политический союз государств», 4,9% — «символический союз» и 3,36% понимают Евросоюз как «конфедерацию».

Одна треть опрошенных (33,57%) хорошо осведомлены о количестве стран, входящих в ЕС, причем в Казани оказалась большая доля респондентов, указавших на 28 стран (56,52%). В среднем по выборке половина опрошенных затруднилась с ответом на данный вопрос, причем в Самаре эта доля выше всего (75%).

Опрос выявил, что отношения России со странами ЕС хоть и выступают значимым аспектом политики, на первом месте по значимости в международной политике РФ, в представлениях молодежи, оказывается Китай. Так, отвечая на вопрос «Какая(ие) из перечисленных стран, по Вашему мнению, являются для России самым(и) ценным(и) партнером(ами)? С какой из них нашей стране особенно важно поддерживать хорошие отношения?», 67,05% указали на КНР. На втором месте с большим отрывом была указана Германия (29,4%), далее следует Япония (21,59%). Отдельные члены Евразийского Экономического союза также указывались как приоритетные — Беларусь (17,19%) и Казахстан (12,07%). США, Великобритания и Франция были отмечены примерно одной десятой опрошенных (10,8%, 10,37% и 9,94% соответственно).

В ответах на вопрос «Как Вы считаете, сотрудничество с какой из этих стран сейчас важнее всего для российской экономики?» также первенство было отдано Китаю (75,70%), однако на втором месте находится Германия (39,19%). Третье место — у Беларуси (24,86%) и Японии (21,21%) и четвертое — у Франции (13,2%) и Великобритании (11,94%).

В представлении молодежи именно с Китаем у России сейчас «наиболее близкие, дружеские отношения» (70,04%), что значительно опережает мнение о дружеских отношениях с Республикой Беларусь (55,35%), Казахстаном (44,79%). Среди стран ЕС свыше 4% голосов смогла набрать только Греция (12,55%).

Список государств, с которыми, по представлению молодежи, в настоящее время наихудшие, недружеские отношения, возглавляют США (79,57%) и Украина (60,43%). Большую долю остальных государств, с которыми отношения негативны, составляют члены Евросоюза: Польша (17,12%), Германия (20,29%), Великобритания (18,27%) и Литва (12,66%). Подобное представление объясняет представление о «прагматических», целесообразных с точки зрения экономики, но не дружбы отношениях со странами Евросоюза.

Среди событий, произошедших в Евросоюзе или в отдельных его странах, респондентам запомнились больше всего введение санкций против России (42,9%), — ситуация в Украине (21,72%, 8% также от-

метили переговоры в Минске). На третьем месте теракты и волнения в Париже и Копенгагене (15,28%), 10,19% запомнили кризис в Греции.

Отвечая на вопрос, каким образом последние события повлияли на личное отношение опрошенных к политике Евросоюза, европейцам в целом или к отдельным европейским странам, многие затруднились ответить (21,4%, 22,1% и 37,2% соответственно). В большей степени события в ЕС повлияли негативно на отношение респондентов к Евросоюзу в целом (43,92%), нежели к европейцам (14,41%) или отдельным странам (19,3%).

Большая часть опрошенных хотят, чтобы Россия развивала сотрудничество с Евросоюзом (35,66% — да, 35,38% — скорее, да). Несмотря на признание факта наличия политических проблем между Евросоюзом Россией, только 39,1% опрошенных указали на то, что России, прежде всего, нужно развивать политическое сотрудничество с ЕС. Большая часть опрошенных считают, что прежде всего России нужно развивать сотрудничество в экономической сфере (71,72%); 45,65% — в образовательной и научной сферах; 34,78% — в культурной сфере. Также была отмечена гуманитарная сфера (12,25%). 3,56% респондентов указали на то, что им «все равно», 3,95% затруднились ответить. Сотрудничество в экологической сфере, несмотря на актуальные проблемы потепления климата, отметили как важное лишь трое человек (0,59%). Вероятно, это связано с низкой актуализацией проблемы экологии Арктики и приграничных районов в российских СМИ.

15,66% респондентам приходилось бывать в странах Евросоюза, около одной десятой доли из всего массива (9,82%) участвовали в образовательных программах Евросоюза или отдельных стран, входящих в ЕС (имелись в виду программы, участие в которых возможно на конкурсной основе и предусматривающие отсутствие платы за обучение). Причем эта доля примерно одинакова в Казани, Самаре и Ижевске. Среди результатов участия в программах отмечались (в равной степени) повышение общего уровня образования по специальности, содействие в развитии карьеры в России, расширение кругозора.

Большая часть опрошенных сказали, что хотели бы обучаться или стажироваться в странах, входящих в ЕС (скорее да — 36,64%, да — 25,73%). Около одной десятой доли опрошенных затруднились ответить. Среди мотивов наиболее часто звучали желание пройти стажировку (49,1%), получить образование магистра (с двойным дипломом с российским вузом — 31,61%, только европейского вуза — 21,75%).

Результаты фокус-групп

Общие представления о Европейском союзе

В ходе проведения фокус-группы в Ижевске был представлен следующий ассоциативный ряд в отношении Евросоюза: *«лоскутное одеяло»* (жен. (далее — ж.), 3 курс (далее — 3), Ижевск (далее — И.)); *«какое-то блюдо, в которое некоторые продукты не могут войти»* (ж., 3, И.); *«радугой что ли, потому что там проживают люди разных национальностей»* (муж. (далее — м.), 3, И.); *«представляю флаг, который образует круг, ну типа круг, он обобщенный и состоит из звездочек — получается — стран-участниц и все»* (ж., 4 курс (далее — 4), И.); свое *«замкнутое пространство»* (ж., 4, И.). Большинство представленных метафор базировались на подчеркивании различий и разнообразия, но при этом некоторые студенты отмечали, что это разнообразие имеет закрытый характер, несмотря на динамичность социальных и культурных процессов внутри ЕС (*«лоскутное одеяло»* — культуры соседствуют, но не ассимилируются, не размываются от этого соседства), но при этом некоторые студенты отмечали, что это разнообразие имеет закрытый характер, несмотря на динамичность социальных и культурных процессов внутри ЕС не все страны / общности могут стать его участниками.

Интересно, что представления о ЕС у участников фокус-групп развиваются по тому же принципу, что и их владение языком: они появляются и развиваются, только если есть внешние стимулы. Поэтому предсказуемо, что студенты-международники могут сказать о ЕС несколько больше, чем остальные, а личные ассоциации имеются, если есть опыт поездок. Редко, когда студенты говорят об интересе, возникшем вне зависимости от жизненной ситуации — только потому, что человек увлечен темой (в рамках данной фокус-группы не было ни одного «фаната» Европы, какой-то европейской страны).

В Самаре самые первые ассоциации у группы связаны с флагом ЕС и его цветами, надписью *«EU»*: *«Что-то на синем фоне, желтые звезды... или белые»* (ж., 3, Самара (далее — С.)), а также с тем, что Евросоюз — это политика: *«О европолитике я в принципе не задумываюсь, и потому Евросоюз для меня практически ничего сейчас не значит»* (м., 4, С.), — отметил один из студентов, косвенно указывая на то, что его интерес к Европе снижается в связи с политизацией европейского дискурса в российской действительности. При этом конкретных политических событий группа не помнит: участники очень неопределенно говорят

о «съездах», «совокупности стран», «в которую все хотят войти и никак не могут выйти» (ж., 3, С.):

«У меня это палата, где заседает Европарламент, зал огромный, круглый, тоже в синих тонах, палата, где все эти с флагами, звездочками» [но где находится этот зал, участник не помнит] (м., 3, С.); «Для меня это группа людей, которые являются лидерами стран Евросоюза... Могу сказать, что это очень нестабильная организация, судя по Болгарии, Греции» (м., 4, С.).

Также были высказаны ассоциации с территорией без границ и преград для путешествий, «европейскими домиками, улицами, замками» (ж., 3, С.), «европейским благополучием», «европейской культурой»: *«Как в теории — отдельные представления есть, а как в реальности все это происходит?» (ж., 3, С.).*

Представления об истории и структуре Евросоюза

Представления о ЕС у участников фокус-групп можно охарактеризовать как фрагментарные и эклектичные. Самое полное высказывание о структуре ЕС представлено в описании ЕС студентки 3-го курса специальности «международные отношения» в Самаре, когда она высказалась, что в силу своей специализации должна иметь представление о Евросоюзе, но они больше похожи на белые пятна, и начинает перечислять все, что помнит, как отдельные фрагменты: *«Самое успешное коалиционное объединение... входит 27, а сейчас 28 стран... Великобритания хочет выйти... некоторые страны до сих пор не входят... Швейцария вроде в центре, но до сих пор не входит... а! и Брюссель еще» (ж., 3, С.).*

Это описание можно дополнить суждением о нестабильности, неблагополучии ЕС: *«Могу сказать, что это очень нестабильная организация, судя по Болгарии, Греции, возможно, Чехии, если мы вернемся лет на 10 назад» (м., 4, С.).*

Участники собирают картину Евросоюза из разных исторических эпох, своих домыслов, где-то услышанных сведений. Так, они затруднились сказать, когда был создан Евросоюз, был упомянут Маастрихтский договор, но точно, когда он был заключен, участники не знают (*«девяностые? — мне кажется, пораньше... — маастрихтский там...»*). Соответственно, и про причины объединения они высказывались очень общо, просто отмечая области деятельности, не уточняя событий и мотивов — экономика, торговля, национальные отношения, безопасность, права человека, образование, культура: *«Поддержка. Они*

хотели себя как-то упорядочить, закрепить себя на каком-то вопросе, политическом или безопасности. И почему бы не создать союз каких-то стран, и им будет комфортно, и нам. И нашим, и вашим» (ж., 3, С.).

В Ижевске аудитория в ходе обсуждения согласилась с общей исторической необходимостью процесса объединения в Европе, но при этом участниками были высказаны разные формальные причины: необходимость урегулирования военных конфликтов в густонаселенной Европе, необходимость согласования политики каждой европейской страны с соседями (ж., 3, И.), общее культурное и историческое единобразие европейских стран (м., 3, И.), необходимость объединиться в связи с ядерной угрозой «холодной войны» и современных угроз, исходящих от России (ж., 4, И.), экономическое развитие в виде помощи слабым странам ЕС, от которого выигрывают все участники объединения (м., 3, И.). При этом участники группы констатировали, что без объединения все страны ЕС ухудшили бы свое положение в мире и понесли бы определенные потери.

При этом создание Евросоюза для участников — это достаточно далекое прошлое: *«Страх, возможно, после Второй мировой. Ну я не знаю, сколько времени прошло и очень страшно было попасть еще во что-то другое [речь идет о страхе войны]»* (ж., 3, С.). При этом под другими подразумеваются *«Азия какая-нибудь, Россия»* либо *«страны, входящие в Евросоюз, которые потенциально опасны, но не нападут, потому что они в союзе»* (ж., 3, С.), а также *«соцблок»* (м., 3, С.). Также была высказана версия о том, что *«они могли взять опыт Советского Союза, он как раз развалился, а они: «давайте объединимся по примеру, неплохо же работало вроде»»* (ж., 3, С.).

Формальные вопросы, связанные с устройством ЕС, показывают, что уровень осведомленности студентов об институциональных структурах Евросоюза достаточно низкий даже в «профессиональной группе», обучающейся на международных отношениях. В обеих фокус-группах отдельные студенты в ходе обсуждения назвали лишь следующие институты: Европейский суд, Совет Европы, Европейский суд по правам человека, в Самаре также участники вспомнили Европарламент. Причем в Ижевске Европейский суд по правам человека был наиболее понятным из перечисленных институтов. Первоначально для него была озвучена функция защиты прав людей, проживающих на территории ЕС (м., 3, И.), но в последующем было отмечено международное значение данного института, его взаимосвязь с Европейской конвенцией о правах человека: *«Ну, там ведь документ вообще провозглашает как бы верховенство человеческих прав, основных хотя бы,*

вообще над всеми обстоятельствами, которые могут быть [...] то же право на свободу слова допустим, которое сейчас активно, свобода вероисповедания и так далее» (ж., 3, И.). В Самаре же, напротив, ЕСПЧ участники не смогли отличить от Европейского суда. При этом ЕСПЧ, по мнению студента – журналиста 4-го курса – это «объединение стран, которые должны помогать друг другу в экономических и политических ситуациях... что там на самом деле, я не знаю» (ж., 4, С.).

Все участники фокус-группы в Ижевске согласились, что Европейская конвенция о правах человека является важным международным документом, который определяет подходы к правам человека на всех континентах и в ООН. В Самаре фокус-группа, напротив, выявила неопределенность представлений о том, что такое «права человека», которая выражается в подмене юридических понятий «прав человека» политическими и экономическими отношениями: «Это урегулирование прав стран, которые туда входят, они могут заключать экономические, политические выгодные сделки... и на каких правах они могут выйти из этого союза» (м., 4, С.). В отдельных случаях это трактовалось как юридический феномен, но при этом студенты затруднились в определении приоритетов, которые закреплены в Европейской конвенции прав человека: «То, что регулирует все конституции на международном уровне... регулирует конституции стран, которые входят в Евросоюз» (ж., 3, С.); «А, по-моему, это не они там занимаются урегулированием вопросов о смертных приговорах» (ж., 3, С.).

В определении приоритета права Евросоюза и национальных государств самарская группа также затруднилась и даже заявила приоритет права национального государства над статусом ЕС: «На первом – национальное, и потом уже Евросоюз» (ж., 3, С.). «Ну вот смотрите: если Евросоюз распадется, что у них останется? – право национального государства... И оно в любом случае главенствующее, потому что право Евросоюза – это такая вещь, которая абсолютно нестабильна» (ж., 3, С.). Необходимо подчеркнуть, что мысль о нестабильности Евросоюза – политической, правовой – неоднократно была проговорена студентами: «там все время кто-то хочет войти и выйти» (м., 4, С.).

При обсуждении основных проблем, которые стоят сегодня перед странами ЕС, студентами были названы следующие вызовы: «переселение народов Ближнего Востока в Европу очень мощные, и размывание европейских культур» (м., 3, И.), радикальный исламизм (м., 3, И.), национализм (м., 3, И.), выход Великобритании из ЕС (ж., 4, И.). Общая оценка ситуации по каждому вызову среди студентов совпадает, что, скорее всего, объясняется существующим общим новостным фоном.

Ситуация с выходом Великобритании из ЕС видится студентам весьма тревожной. Все участники фокус-группы в Ижевске, например, обеспокоены возможной «цепной реакцией» и последующим выходом из ЕС других стран, что в конечном счете может привести к распаду ЕС. При этом отмечается, что для самой Великобритании такой выход может иметь и положительные последствия, так как она получает определенную свободу действий, особенно относительно сложных проблем беженцев и «исламизации» населения. Студенты предположили, что *«получается, их суверенитет ущемляют»* (м., 4, С.), *«свободу ущемляют»* (ж., 3, С.). Кроме того, выйдя из ЕС, Великобритания может не соблюдать экономические и торговые ограничения ЕС. Общее мнение ижевской группы может быть выражено следующим образом: *«Я считаю, что она хочет просто стать независимой и качать, так сказать, свои права, и добиваться своих целей, а не общих»* (ж., 21, И.). Вместе с тем одна из участниц никогда не слышала о Брекзите: *«можно, пожалуйста, по слогам это слово, я не понимаю, что оно означает»* (ж., 3, С.).

Общий низкий уровень осведомленности об институтах ЕС совпадает с уровнем информированности об актуальной жизни в странах Союза. Общий новостной фон, озвученный в аудитории в процессе обсуждения, выглядит следующим образом: выход Великобритании из ЕС, сепаратистские настроения в Каталонии, желание ЕС больше ориентироваться на свою экономику и валюту, реакция католической церкви на ситуацию с православием на Украине, «дело Скрипалей». Подобная повестка во многом рассматривается через призму российских новостей. Все участники согласились, что новости стран ЕС их интересуют в первую очередь относительно взаимоотношений с Россией и их влияния на Россию. Если подобного контекста в новостной повестке не возникает, то интерес выражен слабо и носит следующий характер: *«Интересно, да, т.е. если я найду что-то, мне попадется на глаза, то интересно потому, что это другие люди, это уже не наша страна, и интересно, как там люди живут, что у них происходит»* (ж., 3, И.).

Вспомнили трех глав государств — Макрона, Меркель и Терезу Мэй. Достаточно живо поддержали разговор о зоне евро и валюте стран, не входящих в еврозону.

Среди других вызовов, перед которыми стоит Евросоюз, прежде всего вспомнили ситуацию в Греции: *«Безработица в Греции, вообще, кризис в Греции»* (ж., 3, С.); *«Греция согласилась на переименование Македонии... Подписали соглашение, что Македония станет Северной*

Македонией и присоединится к ЕС и НАТО... В Македонии был референдум, чтобы переименовать страну, но он провалился, но он был, кажется, консультативный, так что парламент будет принимать решение» (м., 3, С.).

Упомянули также «санкции», но пояснить их роль для ЕС не смогли: *«Евросоюз какие-то санкции делает» (ж., 3, С.).* Из новостей светского характера были упомянуты беременность Меган Маркл и последняя королевская свадьба со ссылкой на новости «ВКонтакте»: *«дочка Елизаветы Второй вышла замуж за владельца какого-то там клуба» (ж., 3, С.).*

Проблема миграции в ЕС в обеих фокус-группах обсуждалась в нескольких аспектах. Первый касается межкультурных отношений. Студенты говорили о разности менталитетов, о пренебрежении мигрантов к принимающей их культурной среде, иногда — о «варварском» отношении к среде, в которой оказывается мигрант: *«Испогнали они там. Вот архитектуру изрисовывали, портили [о Франции]» (ж., 3, С.); «Полное раздробление культуры там было. То, что все страны приезжали со своими какими-то нормами. И те начали показывать, что это вот правильно-правильно. И вообще хаос-беспорядки наводить» (ж., 4, С.).*

Другая тематика, поднятая студентами в обсуждении миграции, — это безопасность. Почти все упоминали рост преступности, связанный с мигрантами и высокой их концентрацией в определенных местах из-за политики ЕС селить мигрантов на определенных отведенных им территориях: *«Мне кажется, выросла преступность, уровень ограблений и изнасилования» (ж., 3, С.); «Сама Европа восприняла, т.е. это ее ценность — толерантность и приветствование всех тех, кто пострадал от войны, но если все приезжие оседают в каких-то гетто, то в городах образуются какие-то маленькие стамбулы, например, в Кельне, я слышал... Я думаю, не будет этой проблемы, если они решат разбросать их как-то по всей Европе» (м., 3, С.).*

Нетолерантность к чужой культуре в основном приписывалась самарскими студентами именно мигрантам — из-за стремления сохранить национальные, религиозные обычаи, с которыми эти люди приехали в Европу: *«А еще были митинги в Германии тоже. Восставали за то, чтобы в школах переставали давать свинину. А также их не устраивал звон колоколов» (м., 4, С.).*

Кроме того, были названы и проблемы экономического характера, связанные с большим количеством мигрантов. В частности, это нагрузка на финансовые системы стран из-за необходимости выплачивать

дотации, пособия, организовывать жилье и пр.: *«Мне кажется, дотации, что они получают, пособия в размере двух тысяч евро, просто так, ничего при этом не делая. Кто-то же должен работать и обеспечивать их этими дотациями»* (ж., 3, С.).

Кроме того, студенты считают, что вырастет угроза роста безработицы для местных жителей в случае, если все приехавшие будут стремиться получить работу: *«Если они все начнут работать, они просто займут места тех, места местных жителей, как у нас фактически начнется. То есть та работа, которую местным неохота выполнять, она займется [будет занята] ими [приехавшими иностранными гражданами]»* (ж., 3, С.).

Однако отмечались и положительные стороны миграции, когда приезжие «вкладываются» в экономику страны или своим приездом решают демографические проблемы территории: *«Одно дело, когда там мало населения и туда приезжают приезжие и еще вкладываются в экономику, а другое дело, когда в Германию приезжают беженцы, где и так мало рабочих мест, удар по экономике»* (м., 4, С.); *«Если есть средства и возможности, никто не мешает стать полноправным гражданином [о Франции]»* (ж., 3, С.).

Интересно, что респонденты всегда рассматривают проблемы ЕС сквозь призму своих проблем — мигранты «как у нас», образование «для нас». Так, например, тема нагрузки на финансовую систему стран ЕС постепенно превратилась в тему покупки недвижимости русскими за границей и вклада в экономику этих стран: *«Вот, например, на Кипре, там, чтобы не соврать, 50% населения — русские. Они просто покупали дешевую недвижимость и оставались там жить»* (ж., 3, С.).

В Ижевске обсуждалась необходимость решать проблемы на Ближнем Востоке с помощью местных организаций, тем самым не допускать бедственного положения среди людей. Кроме того, студентами было обозначено, что от приема беженцев возможно и выиграть, так как очень часто это образованные люди с высоким уровнем квалификации. Сам переезд при этом напрямую ассоциирован с проблемой национализма в европейских странах.

Отношения России и Евросоюза

Новостная повестка относительно взаимоотношений «Россия — ЕС» оценивалась участниками фокус-группы в Ижевске, скорее, негативно и касалась в первую очередь «дела Скрипалей» (м., 3, И.), высылки российских дипломатов (ж., 3, И.), закрытия русскоязычных

школ и разрушения памятников в странах Балтии, экономических санкций (ж., 3, И.). При этом участники констатировали, что, несмотря на новостной фон и определенный кризис в дипломатических отношениях, общие отношения между «людьми» остаются, скорее, положительными и доброжелательными, а на культурный и гуманитарный обмен (в том числе студенческие программы обмена) политика влияет незначительно.

Нужно отдельно отметить, что источники информации, которые упоминают участники, это в основном личный опыт их знакомых и родственников, либо это новости из разных СМИ: *«Это основное впечатление, которое у меня складывается после просмотра новостей»* (ж., 3, С.).

Студенты, имеющие личный опыт поездок в страны ЕС, либо знакомые с опытом своих друзей, свидетельствовали о дружелюбном отношении населения к россиянам: *«В тех странах, в которых я была, никогда не было никаких возмущений. Я была во Франции, они очень дружелюбный народ, в Чехии дружелюбный народ, в Польше. Они все совершенно адекватно реагируют»* (ж., 3, С.); *«По собственному опыту сказать не могу, могу сказать по опыту друзей которые, если ты едешь в страну отдыхать, то хорошо к тебе относятся, если ты остаешься надолго, допустим, в Чехии у меня подруга учится — ее приняли не сразу. В Германии она учится, она говорит, наоборот, — очень дружелюбно»* (ж., 3, С.); *«Подруга училась в Германии, сейчас она уехала туда жить. Она рвалась в Германию, и ее там здорово приняли. А по поводу Чехии тоже — родители ездили, прекрасно. Брат в Чехии сейчас учится — прекрасно, там сложности с языком были, но сложностей в каком-то отношении не было»* (ж., 4, С.).

Реже высказывалось мнение о негативном отношении к россиянам жителей отдельных стран, например Кипра и Польши: *«Там дружелюбные люди старше 40 лет. Молодые там не очень дружелюбны... Такие вот молодые, которые не знают русского языка, они достаточно негативно к нам относятся [о Кипре]»* (ж., 3, С.). Жители Польши были названы как недружелюбные к россиянам *«Люди в Польше не очень любят нас»* (ж., 3, С.), *«ну, это у них такой менталитет»* (ж., 3, С.), *«они какие-то более зажатые и закрытые»* (м., 3, С.).

В самарской группе очень сожалели о стереотипах о России и русских («медведи и водка») и подчеркивали, что чемпионат мира по футболу «разрушал» эти стереотипы: *«Они ехали к нам, думали, что будет холодно. И водка. Меня бесят все эти стереотипы про водку с медведями, мне уже хочется, чтобы они реально были!»* (ж., 3, С.).

Что касается важности партнерских отношений между странами Евросоюза и Россией, никто из участников не высказывал сомнения в их важности, необходимости. В первую очередь вспомнили о Германии, давних связях с этой страной. Именно в этот момент вспомнили о роли Германии и в ЕС: о том, что это самая крупная и экономически важная страна Союза. Говорили также о давности контактов между Германией и Россией: *«Мне кажется, мы [для нас сотрудничество] с Германией достаточно важно, потому что это экономически очень развитая страна. И ФРГ, и ГДР. И наш президент, он же 5 лет прожил в ГДР. И с Меркель у него достаточно дружественные отношения. И у нас с Германией очень большие экономические связи, причем выгодные как им, так и нам»* (ж., 3, С.).

Области сотрудничества, названные при этом, отмечали нужды именно российской стороны: медицинское оборудование, автомобильная продукция. Вторая страна, по мнению самарцев, полезная для России, — Франция: *«С Францией это фармацевтика, например, с лекарствами у нас в последнее время что-то не очень. Даже вот банальный парацетамол — он какой-то заграничный, дорогой»* (ж., 3, С.). Далее были названы чешское пиво, польские яблоки, испанские апельсины (с оговоркой про санкции).

Среди стран, наиболее дружественных по отношению к России, участники сразу назвали Чехию, потом Сербию. В отношении Болгарии мнения разделились: одни назвали ее как дружественную страну, но одна из студенток заявила: *«Они всегда были против нас во всяких ключевых событиях. Я бы не доверяла им»* (ж., 3, С.).

Что касается выгоды европейских стран от отношений с Россией, то речь шла о поставках российского газа: *«Южная [Европа] с переходом на Центральную Европу, потому что Россия поставляет газ туда. Именно то, что они принимают газ, и поэтому важно с ними поддерживать отношения* (ж., 4, С.); *«Северный поток мы что-то строим. Южный [поток] был с Болгарией, но теперь там что-то остановилось»* (м., 4, С.).

Однако студенты считают, что это взаимодействие не всегда выгодно для российской стороны: *«Просто мне кажется, что все хотят от нас более низких цен, а мы же должны с этого какую-то прибыль иметь. Очень большая статья [дохода] нашего государства. А все хотят иметь его [газ] практически даром»* (ж., 3, С.).

Студенты высказались за улучшение отношений и необходимость исправления существующей дипломатии. В первую очередь участники фокус-группы предложили устранить существующие барьеры во взаимодействии между ЕС и Россией: визовые барьеры (ж., 4, И.),

санкционные барьеры, в том числе контрсанкции со стороны России (м., 3, И.). Студентами, обучающимися на международных отношениях в УГУ, было высказано мнение, что Китай и Индия в настоящий момент стали более важными партнерами, чем любая страна ЕС, но полностью заменить отношения с ЕС они не способны.

Личный опыт студентов путешествия в страны ЕС, знание иностранных языков

Далеко не все участники фокус-группы были в странах Евросоюза. Однако ряд студентов были в туристических поездках, в основном в Чехии, Греции и на Кипре. Один участник сказал, что был во многих странах, перечислил: Англия, Италия, Болгария, Чехия, Германия, Польша: *«На самом деле, там все иначе... Если вникать в самую суть Евросоюза, ярких красок у меня нет. У всех свои проблемы. Коррупция в Болгарии. Там все по-другому, чем мы думаем»* (м., 4, С.).

Лишь одна из участников фокус-групп (из УГУ) имела опыт участия в конкурсах международных программ обмена. Другие студенты, вместе с тем, смогли поделиться опытом своих знакомых: *«Институт Гете с немецким. Я тогда не могла участвовать, потому что у меня с немецким... Мы видели, что ребята реально выигрывали поездки от трех месяцев до года, причем оплачиваемые гранты»* (ж., 3, С.).

Основным барьером участия в обучении за рубежом была названа высокая стоимость, поэтому студенты пытаются найти возможности для бесплатного либо недорогого обучения, что перевешивает по значимости престиж или специализацию университета: *«Хотелось бы пройти курсы в идеале в Канаде, но там очень дорого. И в Великобритании, и в Ирландии»* (ж., 4, С.).

Указывалось, что у отдельных российских вузов есть программы двойных дипломов: *«Это у Вышки [Высшая школа экономики] есть еще контракты и договоры с европейскими университетами. Магистры тоже имеют возможность бесплатно обучаться на втором курсе магистратуры»* (м., 3, С.).

Как потенциально возможные места образования за рубежом были обозначены Германия и Чехия: *«Тожэ я знаю, что сейчас не проблема ехать учиться в германские университеты. И как студентам для них там очень дешево, реально — тысяч 40 на наши деньги в год получится»* (ж., 3, С.); *«К примеру, магистратура в Чехии. Знание чешского языка и дипломы ЕС непосредственно из Чехии. Подтверждение английского языка на С1 и бесплатное обучение. В Германии также»* (м., 4, С.).

Что касается образовательных программ, программ обмена, то были упомянуты (кроме абстрактных указаний на программы Института Гете), программы «*Au Pair*» и «Глобальное образование»: «*ИПэйр, кажется, называется. Едешь в семью на год или полтора. Семья берет тебя как няню для своих детей... тебе все оплачивают... И ты обязан посещать языковые курсы, чтобы подтягивать язык. После этого ты можешь поступать в какой-то вуз и оставаться в этой стране либо искать работу и тоже оставаться*» (ж., 3, С.).

«*Тоже слышал про программу «Глобальное образование». Они по всему миру, в принципе, существуют. Одна моя знакомая — она закончила наш педуниверситет, педагог английского и французского языков — поехала бесплатно учиться в Великобританию, в Шеффилд, в магистратуру на один год, и она обязана будет три года отработать в какой-то российской компании. Но она бесплатно училась*» (ж., 3, С.).

Отсутствие опыта участия в программах стажировок или обмена во многом объясняется невысоким уровнем знания иностранных языков. Самый распространенный ответ: «*Читаю и перевожу*» (ж., 3, С.). Студенты специальности «международные отношения» в обоих вузах изучают два и более языка (в силу специфики специальности), они отмечают более высокий уровень владения языком, сдают сертификационные экзамены: «*Английский и немецкий. По английскому достаточно хороший уровень. Сертификация на уровне С1 [...] Немецкий — читать смогу, говорить не смогу*» (ж., 3, С.). Из остальных участников подобной стратегии придерживается только один из студентов (он же подрабатывает репетитором): «*Владею английским на уровне примерно С1, но в апреле буду подтверждать уровень*» (м., 4, С.).

Остальные участники указывают на достаточно слабое знание английского языка, которое иногда актуализируется в поездках за границу и необходимостью поддерживать разговор в стандартных ситуациях покупок, общением с персоналом отеля и пр.: «*Не пишу, не разговариваю на английском, могу очень слабо понять что-то за границей, т.е. понять могу, ответить не могу... совсем. Изучала в школе английский, но и после университета понимаю: что-то буду изучать потом...*» (ж., 3, С.); «*Пока в школе, в университете учили — более-менее, а потом это все забылось*» (ж., 4, С.).

Участники отметили, что язык актуализируется, когда появляется жизненная необходимость в нем. Некоторые участники говорили, что необходимость в английском появилась этим летом во время проведения в Самаре матчей Чемпионата мира по футболу: некоторые из них подрабатывали продавцами или были волонтерами, и тогда необходи-

мость поддерживать контакт заставила их разговаривать: *«Но когда был чемпионат, это вспомнилось... И постоянно кто-то подходит, что-то спрашивает, надо с ним разговаривать, общаться»* (ж., 4, С.).

Причем это связано не только с английским, но с любым другим языком, например, с татарским. Один из участников раньше ездил в татарскую деревню и с тех пор немного знает язык, но забывает его, так как больше ему не надо говорить на нем.

Вместе с тем студенты обоих вузов отметили, что хотели бы побывать в различных странах Евросоюза. В Ижевске, например, участники отмечали, что хотели бы побывать в Скандинавских странах: *«изучение культуры, традиций, которые в чем-то сходны с российскими»* (м., 3, И.); Великобритании: *«высокий уровень образования, английский язык, высокий уровень развития»* (ж., 3, И.); Германии: *«желание пообщаться с носителями языка, посмотреть на взаимодействие между немцами и мигрантами»* (ж., 3, И.); Испании: *«красивая страна, национальные особенности, Каталония»* (м., 3, И.); Германии и Чехии: *«понравилась при туристическом посещении, хочется узнать их культуры»* (ж., 3, И., ж., 4, И.); Франции: *«воспеается везде»* (ж., 4, И.).

В целом все участники фокус-групп пришли к мнению, что для улучшения отношений и качества жизни в России необходимо стремиться к отмене виз между Россией и странами ЕС. При этом наблюдались расхождения в оценках возможности этого шага. Часть аудитории считает, что это возможно в отдаленной перспективе, другие не уверены в возможности этого шага.

Заключение

Опрос и фокус-группы показали, с одной стороны, интерес к проблематике Евросоюза и с другой — низкую информированность относительно как истории и структуры ЕС, так и происходящих в Евросоюзе процессов. Причиной этого выступает как односторонняя подача информации в СМИ, так и недостаток информации о Евросоюзе в школах и вузах. Позиция российских СМИ в вопросах репрезентации отношений Евросоюза и России и в целом политики стран ЕС следует устоявшейся практике «предоставления авеню для идеологически окрашенных интерпретаций»¹. Это особенно проявляется в негативных суждениях участников фокус-групп о мигрантах в Евросоюзе.

¹ Dubrovskaya T., Kozhemyakin E. Media construction of Russia's international relations: specifics of representations / *Critical Discourse Studies*. 2017. № 14(1), P. 90–107.

В целом, согласно опросу, Китай в настоящее время выступает наиболее перспективным партнером России, с КНР также ассоциируют и наиболее дружеские отношения. Что касается стран Евросоюза, то их видят, прежде всего, как экономических партнеров после Китая.

Исследование показало, что нынешний кризис в отношениях между Евросоюзом и Россией оказал лишь незначительное влияние на установки к населению стран ЕС. Большинство опрошенной молодежи хотели бы побывать в странах Евросоюза, и многие высказали желание получить образование или участвовать в программах обмена. Подобная практика, наряду с участием молодежи в мероприятиях, проводимых центрами Евросоюза и Жана Моне в университетах, позволяет расширить горизонты, мыслить более независимо и в перспективе создавать диалог неправительственных игроков, который так важен для развития добрососедских отношений.

СТРАТЕГИИ ПРЕОДОЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЭКСКЛЮЗИИ НАРКОЗАВИСИМЫХ И ЛЮДЕЙ, ЖИВУЩИХ С ВИЧ: ОПЫТ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И РОССИИ¹

Социальная эксклюзия (инклюзия) депривированных групп демонстрирует уровень развития общества, в частности таких его параметров, как демократия, гражданское общество, уровень развития культуры и толерантности. Дискурс социального исключения во многом европеизирован: в 1975 г. Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) разработало программы действий, направленных на борьбу с бедностью, и уже в 1980-е гг. была принята пятилетняя программа по экономической и социальной интеграции социально неблагополучных групп в общество. Наибольшую активность проявляло правительство Великобритании в связи с тем, что в этой стране в период 1980–1990 гг. был самый высокий уровень наркотизации и бедности в Европе. На уровне общественной риторики это проявилось в лингвистическом повороте от проблем бедности к проблемам социальной изоляции как неспособности людей принимать участие в жизни общества, которая имеет несколько измерений — экономическое, политическое и социальное.

Феномен социальной эксклюзии разработан как научная теория и является общественно-политическим дискурсом. Предметом изучения стали индивиды и группы, «выпадающие» из социального

¹ *Ефлова Мария Юрьевна* — д.с.н., профессор кафедры общей и этнической социологии Казанского (Приволжского) федерального университета; *Гарипова Регина Рафиковна* — к.с.н., доцент кафедры общей и этнической социологии Казанского (Приволжского) федерального университета.

мейнстрима. Условием создания новой теории стал переход к постиндустриальному обществу, которое способствовало развитию новых форм социальной стратификации. Анализ практик социального исключения был заложен в работах М. Вебера¹ (концепции культурных изменений), Л. Витгенштейна и М. Хайдеггера (концепции практик)². Непосредственно теория начала формироваться в Европе в ответ на кризис государства всеобщего благосостояния и страх перед дезинтеграцией общества, вызванный социально-экономическими кризисами.

Авторство понятия «социальная эксклюзия» приписывается Р. Ленуару (*René Lenoir*), государственному секретарю по общественной деятельности французского правительства (*Secrétaire d'Etat à l'Action Sociale of the French Government*)³. Важный вклад в понимание данного явления и построение теории социальной эксклюзии внесли следующие ученые: Г. Роджерс, Б. Джордан, А. де Хаан, С. Максвелл, А. Повер, Ч. Гор, В. Вилсон, Р. Аткинсон, М. Вулф, С. Паугам, П. Абрахамсон⁴. Категория социальной эксклюзии имеет французские корни и идет от классической французской мысли, идеи социальной солидарности Э. Дюркгейма. По мнению Р. Ленуара, к социально исключенным из общества в 1980-х гг. во Франции относились около 10% населения. К ним он причислял людей с умственными и физическими недостатками, людей, склонных к суициду, инвалидов, детей, подвергшихся насилию, наркопотребителей, преступников.

В основе теории социальной эксклюзии лежит деление общества на «инсайдеров» и «аутсайдеров», учитываются не только «вертикаль-

¹ См.: Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.

² См.: Витгенштейн Л. «Голубая книга» и «Коричневая книга» (сокращенный перевод) // Современная аналитическая философия. Вып. 3. М., 1991. С. 179–190; Он же. О достоверности // Вопросы философии. 1991. № 2. С. 67–120; Он же. Заметки о философии психологии // Логос. 1995. № 6. С. 217–230; Хайдеггер М. Время и бытие. М., 1990; Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне. М., 2003; Вахштайн В.С. Теория фреймов как инструмент социологического анализа повседневного мира: Дис. ... канд. социол. наук. М., 2000.

³ См.: Lenoir R. Les Exclus: Un Français sur Dix 2nd ed. Paris: Editions du Seuil. 1989.

⁴ См.: Rodgers G. What is Special about a Social Exclusion Approach. In Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses, edited by Gerry Rodgers, Charles Gore and Jose Figueiredo. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1995; Haan A. de, Maxwell S. Poverty and Social Exclusion in North and South // IDS Bulletin. 1998. № 29 (1). P. 1–9; Haan A. de, Nayak P. Social Exclusion and South Asia. Discussion Paper. Geneva: International Institute of Labour Studies, 1995; Haan A. de. Social Exclusion: An Alternative Concept for the Study of Deprivation? // IDS Bulletin. 1998. Vol. 29 (1). P. 10–19; Power A., Wilson J. Social Exclusion and the Future of Cities. London, 2000.

ное» структурирование общества, но и «горизонтальные» различия. Данная теория использовалась для объяснения и анализа различных видов социального неблагополучия, связанных с социальными проблемами, в первую очередь обусловленными экономическими кризисами, длительной безработицей, растущей неустойчивостью социальных отношений, в том числе среди членов семьи. Социальное исключение рассматривалось как результат разрыва социальных и символических связей между отдельными лицами и обществом и неспособностью государства к установлению солидарности, которую описывал ранее в своих произведениях Э. Дюркгейм. Интеграция в общество предполагается путем ассимиляции в доминирующую культуру.

Несомненно, появились определенные объективные обстоятельства для широкого распространения и использования понятия социальной эксклюзии в западной и отечественной социологической науке. Как понятие «бедность» стало неудобной, некорректной концепцией в государствах всеобщего благосостояния, о чем упоминает П. Абдрахамсон, так же изменились обстоятельства и общество. Бедность не исчезла, однако перестала быть массовым явлением в развитых государствах, каким была на предыдущем этапе развития. В связи с этим в постиндустриальных странах проблема бедности переместилась на индивидуальный уровень. Таким образом, социальная эксклюзия составляет постиндустриальный эквивалент бедности, когда меньшинство маргинализуется и выпадает из среднего класса. При этом считается, что по-иному идет и процесс социальной стратификации в обществе, когда на место вертикальной дифференциации приходит горизонтальная, где неравенства связаны в первую очередь с дискриминацией индивидов, семей, групп, в тех или иных правах, а не принадлежностью их к заведомо бедным слоям или группам, и где акцент в преодолении этих неравенств делается, соответственно, не на перераспределении доходов, а на обеспечении равенства доступа к основным механизмам интеграции, иными словами, обществам, находящимся на особом постиндустриальном этапе развития¹.

В свою очередь, Т. Бургардт, Дж. ле Грант и Д. Пиачуд выделяют следующие причины социального исключения, актуальные для современной Европы: ограниченное потребление — отсутствие

¹ См.: Тихонова Н.Е. Феномен социальной эксклюзии в условиях России // Мир России. 2003. № 1. С. 36–84.

возможности иметь полный объем «потребительской корзины» товаров и услуг; ограниченное участие в производстве — заключается в исключении индивида из экономической или социально значимой деятельности; ограниченное политическое участие — отстранение от процесса принятия политических решений; социальные ограничения — нерегулярность или отсутствие взаимодействия с семьей, друзьями, соседями¹.

Можно сделать вывод, что на современном этапе развития общества к ключевым причинам социального исключения можно отнести следующие:

- многомерный экономический фактор: социальная изоляция предполагает не только определенный уровень доходов, но и оценку ряда показателей уровня жизни;

- динамический фактор: уровень социальной мобильности (вертикальной и горизонтальной);

- многомерный социальный фактор: исключение из сети социальных объектов — невозможность получения образования, пользования медицинскими услугами, удаленность, например, от центров получения социальной помощи или низкое качество предоставляемых услуг;

- адаптационные факторы;

- нехватка в обществе ряда ресурсов, некачественная работа распределительной системы, отсутствие концепций социальной интеграции на уровне власти;

- сознательный фактор — отсутствие толерантности на уровне массового сознания;

- многомерный правовой фактор: ущемление прав человека и гражданская дискриминация.

В данной работе социальное исключение определяется как институционализированный сценарий, реализующийся на макро-, мезо- и микроуровнях, направленный на подавление, игнорирование обществом сложностей существования определенной группы и лишение определенного сообщества полностью или частично социальных, экономических, политических и культурных прав и возможностей.

В Европе в 1980-е гг. закрепляются на правительственном уровне программы социального включения эксклюзивных сообществ. С учетом культурных традиций различные государства своеобразно реализуют политику социального включения. В Ирландии преимуще-

¹ См.: Burchardt T., Le Grand J., Piachaud D. Understanding Social Exclusion. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ственно осуществляется индивидуальный местно-ориентированный подход, в первую очередь направленный на обеспечение мест, повышение образования и профессиональной переподготовки и поддержки определенного уровня доходов. В Великобритании акцент делается на предотвращение проблем исключения и профилактики. Существуют разноплановые агентства, службы по профилактике и адресной помощи. Государственные инвестиции вкладываются в пилотные программы, направленные на межведомственное взаимодействие. Европейская концепция ориентируется на защиту прав, зафиксированных практически во всех международных конвенциях, в том числе Европейской социальной хартии, содержащей статью по социальной эксклюзии¹.

С целью реализации сценариев социальной инклюзии государственными структурами и гражданским обществом акцент делается на сокращение барьеров, провоцирующих социальную изоляцию. Основываясь на анализе положения в обществе депривированных групп, можно выделить следующие барьеры: *социальные* — недостаток положительных ролевых моделей, препятствующих социальному взаимодействию, а также ограничение возможностей для участия в жизни общества, отсутствие доступа к контактам и сетям поддержки; *экономические* — ограниченное количество рабочих мест, отсутствие возможности получения образования, отсутствие квалификации и возможности переподготовки, в целом дискриминация на рынке труда; *финансовые* — отсутствие доступа к покупке товаров и услуг первой необходимости, отсутствие финансирования на исправление граждан девиантного поведения; *экзистенциальные* — отсутствие доступа к местам реабилитации и отдыха, отсутствие собственной безопасности; *информационные* — отсутствие доступа к достоверной информации; отсутствие компьютеров и доступа в Интернет; *политико-правовые* — ограничение в защите собственных прав и свобод.

Можно отметить недостаток систематизированных данных относительно социально исключенных групп, находящихся в состоянии глубокой эксклюзии: бездомные, заключенные, потребители инъекционных наркотиков и др. Эти группы порой бывают недоступны. Например, в исследованиях по наркотизации в общественных науках зачастую приводятся безликие данные статистики, анализ политического и медиадискурса в отношении данной проблемы, медицинские

¹ A Social Inclusion Strategy for Tasmania. Social Inclusion Unit Department of Premier and Cabinet. October 30. 2008 // <http://dpac.tas.gov.au>.

показатели о вреде препаратов. Однако весьма редко в качестве объекта эмпирического исследования представляются непосредственно наркозависимые. Социальные работники, в свою очередь, обладают информацией, но подобной информации бывает недостаточно для анализа феномена с позиций социальной исключенности. «Другие люди» живут в обществе с весьма определенными границами и рамками. «Другие» живут в своем экономическом, социальном, политическом и культурном формате.

Исключенное население не является однородной и стабильной группой, оно состоит из людей, переживающих процесс трансформации, который имеет динамичный характер. Исследование взаимосвязи макро-, мезо- и микроуровней позволяет понять процессы, которые формируют социальную изоляцию в современных обществах на каждом из уровней: макроуровне (в области социальной политики, рынка труда и занятости), мезоуровне (в области деятельности отдельных структур и организаций) и микроуровне (в области практик).

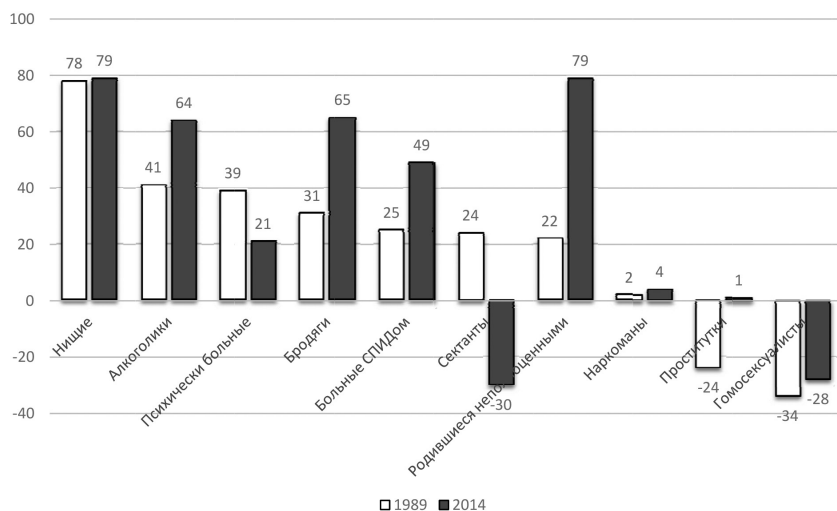
Исследование социально исключенных групп позволяет отметить различную степень толерантности мейнстрима к данным группам. Социально исключенные группы наркозависимых, экс-заключенных, а также людей, находящихся в местах лишения свободы, — наиболее отверженные в ряду эксклюзивных групп общества. Для общества вопрос защиты прав и свобод групп с отклоняющимся поведением не является приоритетным. Общество наиболее открыто к группам детей, попавшим в трудные жизненные ситуации, многодетным, матерям-одиночкам, детям-инвалидам и пр. Отсутствие толерантности является важным фактором социального исключения.

Так, согласно данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) от 28 ноября 2014 г., отраженным на графике «Индексы толерантности к девиантным социальным группам», россияне изменили свое отношение к ряду девиантных групп. «За 25 лет сводный индекс общественной толерантности, измеряющий отношение граждан к девиантным социальным группам (рассчитывается как среднее арифметическое частных индексов), вырос в два раза: с 11 до 21 пункта»¹. Однако наряду с другими девиантными группами уровень толерантности к наркопотребителям за 25 лет не изменился. По шкале от –100 до 100, где 100 рассматривается как высокий уровень толерантности, а –100 — низкий уровень толерантности, индекс терпи-

¹ Уровень толерантности в России: растет или падает? // Пресс-выпуск № 2725. ВЦИОМ // <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=115070>.

мости в отношении наркоманов в 1989 г. был 2 единицы, а в 2014 г. — 4 единицы (график 1).

График 1. Индексы толерантности к девиантным социальным группам



Для анализа социального исключения важно выявление особенностей властных решений в отношении социально исключенных групп, направления социальной политики, уровня развития гражданского общества. Предметом анализа выступают процессы, механизмы социального исключения и деятельность социальных акторов и организаций по ресоциализации индивидов и сообществ. Теория социальной эксклюзии имеет широкое практическое применение: на уровне международных организаций, государств разрабатываются механизмы социального включения, что, безусловно, влияет на внешнюю и внутреннюю социальную политику государств.

Существуют различные уровни эксклюзии, и социальный актор может в различные периоды времени «перемещаться» из одного уровня в другой. Например, «на Европейском саммите, проходившем в декабре 2001 г. в Бельгии, была утверждена серия из 18 статистических индикаторов социального включения, которые позволяют отслеживать и сопоставлять прогресс стран — участниц Европейского Союза в достижении взаимно согласованных целей развития. Эти индикаторы в своей совокупности характеризуют четыре важных проявления со-

циального включения и социального исключения: бедность (уровень доходов), занятость, здоровье и образование»¹. Если рассматривать в совокупности данные индикаторы в отношении наркопотребителей, то на уровень социальной эксклюзии оказывает влияние в первую очередь вид принимаемых наркотиков. Более сильные наркотики в большей степени подрывают здоровье человека. Поэтому к зоне глубокой эксклюзии относятся потребители инъекционных наркотиков. Таким образом, процесс социальной эксклюзии депривированных можно характеризовать как динамичный, сложный, многосоставный. Например, наркопотребители в результате социального исключения погружаются в зону глубокой эксклюзии, наряду с этим добровольно самоисключаются из общества.

Страны — участницы Совета Европы подписали значительное количество документов, в соответствии с которыми они взяли на себя обязательства по изменению своего законодательства, преодолению обстоятельств, вызывающих социальную эксклюзию или способствующих ее сохранению и развитию. Среди существующих в Европе документов наибольшую роль в этом направлении играют Европейская конвенция о правах человека² и Европейская социальная хартия³. Эти документы к настоящему времени имеют много актов и резолюций, вследствие чего их можно считать сводами законов. Дело в том, что по условиям этих конвенций в подписавших их странах они имеют преимущество перед национальным законодательством по тем же предметам. Следовательно, нарушение прав, гарантированных этими актами, подпадает под юрисдикцию международного (Европейского) суда.

Конвенция по правам человека устанавливает статус «жертвы», который вполне соответствует положению индивида, находящегося в ситуации социальной эксклюзии или оказавшегося перед непосредственной угрозой в нее попасть. Перечисление прав, защищаемых этой конвенцией, дает возможность понять, с какими типами ситуаций социальной эксклюзии сталкивается европейское международное право: право вступать в брак, создавать семью с равными правами супругов; право на уважение частной и семейной жизни, жилища

¹ Астоянц М.С. Социальное сиротство: условия, механизмы и динамика эксклюзии (социокультурная интерпретация): Дис. ... д-ра социол. наук. Ростов-н/Д., 2007. С. 33.

² Европейская конвенция о правах человека // http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf.

³ Европейская социальная хартия // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=120807>.

и корреспонденции; доступ к занятости; право на свободу ассоциаций; на свободу мысли, совести и религии; право получать информацию; право беспрепятственно пользоваться своим имуществом; право на образование; запрещение дискриминации; права иностранцев граждан страны как разных групп¹.

Европейская социальная хартия более подробно обращается к социальной сфере и отдельным группам, явно подверженным риску попасть в ситуацию социальной эксклюзии². Нормированность прав в хартии достаточно детализирована и доходит до очень конкретного уровня. Следовательно, и Конвенция о правах человека, и Европейская социальная хартия заключают в себе досконально разработанный механизм эффективной реализации своих требований. Систематическое или массовое нарушение любого из прав, отмеченных в этих документах, создает ситуации социальной эксклюзии. Таким образом, эти международные документы гарантируют выход из ситуации социальной эксклюзии в рамках современного представления о нормальной жизни с позиций европейской цивилизационной культуры. Россия не подписала до сих пор Европейскую социальную хартию, поскольку в настоящее время не была бы способна, подписав этот документ, соблюдать все его требования и стала бы ответчиком по огромному количеству судебных дел, возбуждаемых в международном суде ее гражданами против собственного государства.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что в странах ЕС существует нормативная правовая база для преодоления социальной эксклюзии. При этом в процесс устранения ситуаций социального исключения вовлечены международные, национальные и региональные общественные формирования и движения.

Наркотизм и наркомания — многосоставные проблемы, которые имеют уникальную историю в различных обществах и специфические теоретические подходы исследования в науках: социологии, медицине, экономике, политологии, психологии, праве. В социологии наркомания и наркотизация являются предметом изучения социологии медицины и социологии девиантности (девиантологии). Сформировалось отдельное научное направление аддиктология — социология зависимостей (алкогольной, наркотической, игровой,

¹ О защите прав человека и основных свобод. Конвенция ООН // <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-001.htm>.

² Европейская социальная хартия // <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/163.htm>.

компьютерной)¹. Несмотря на то что наркомания — это болезнь, вызванная употреблением наркотических веществ, она преимущественно рассматривается как форма девиантного поведения.

В социологии изначально формировались различные интерпретации наркомании. С одной стороны, наркомания виделась как следствие отклоняющегося поведения, с другой — девиантное поведение рассматривалось как следствие употребления наркотиков. Наряду с этим формировались и реализовывались различные форматы наркополитики. В США с середины XX в. реализовывался запретительный подход к наркотикам, более гуманная политика формировалась в Англии, где к наркопотребителям относились как к больным людям, и реализовывалась не жесткая, а ограничительная наркополитика. Сравнительный анализ британского медицинского подхода и американского запретительного подхода к наркомании осуществил американский социолог, автор ряда работ по девиантному поведению, в том числе эксперт в области наркотизации Э. Шур². В целом по результатам анализа были сделаны выводы о неэффективности американской наркополитики в сравнении с английской. Наркоманы не рассматривались в Англии в качестве преступников, что, соответственно, не провоцировало увеличения количества уголовных наказаний за употребление наркотиков, несмотря на это осуществлялся жесткий контроль и предусматривалось наказание за распространение наркотиков. Ключевым аспектом наркополитики являлась социальная реабилитация наркозависимых и реализация концепции снижения вреда от наркотиков.

Целесообразно различать наркоманию — заболевание отдельного индивида, которого не всегда можно характеризовать как делинквента, если он не совершает противоправных действий, и наркотизм — социальный феномен, следствием которого является формирование социальной проблемы. Следствием амбивалентности понимания наркомании в науке и общественно-политическом дискурсе является существование различных стратегий и сценариев как непосредственно наркозависимых, так и институциональной среды.

Концептуальной рамкой данного исследования является понимание наркомании как болезни индивида, следствием которой является девиантное поведение с целью поиска и принятия наркотика в результате высокой толерантности организма к наркотическим веществам.

¹ См.: Гилинский Я. Социология девиантности: новеллы и перспективы // Социологические исследования. 2009. № 8. С. 71.

² См.: *Edwin M. Schur. Crimes without Victims—Deviant Behavior and Public Policy: Abortion, Homosexuality, Drug Addiction* (Spectrum Books). Prentice Hall, 1965.

Наряду с этим наркотизм является девиацией, включающей в себя механизмы производства и незаконного распространения наркотиков, непосредственно связанной с деятельностью наркомафии, преступных группировок. Можно отметить, что отсутствие четкого разграничения наркомании и наркотизации формирует смешение сценариев на уровне концептуализации, следствием этого является формирование нечетких, неоднозначных сценариев, в которых наркопотребитель определяется и больным, и преступником, и психически ненормальным и пр. Причем все оттенки наркомании высвечиваются авторами текстов в зависимости от их целей и задач.

Ранее считалось, что к наркомании более склонны маргиналы, для которых характерны отсутствие самоконтроля и недостаточное знакомство с «нормальными» культурными формами жизни современного среднего класса. Однако интерпретация наркомании как удела «отбросов общества» весьма сомнительна. Так, в 1980-е гг. американский социолог Д. Хандлеби проинтервьюировал 150 «трудных» мальчиков до их поступления в исправительную школу и протестировал 196 мальчиков из обычных школ, а затем через три года обследовал их повторно. Его исследование показало, что к употреблению наркотиков оказались заметно предрасположены те, у кого были отмечены «сверхмерный, подвижный» ум и независимый характер, предрасположенность не зависит от экономического положения родителей¹. Таким образом, к наркомании склонны определенные психотипы личности, и на проявление этого порока оказывают влияние отношения в семье. Но употребление наркотиков не зависит от социального положения человека и его позиции в социальной структуре общества. Данное заключение весьма важно для формирования моделей инклюзии, они должны учитывать различное социальное положение исключенных.

Система государственных мер по сокращению спроса на психоактивные вещества (ПАВ) предполагает три уровня стратегии профилактики².

Стратегия первичной профилактики заключается в формировании навыков здорового образа жизни и направлена на все население. Это система мер предупреждения возникновения и воздействия факторов риска развития заболеваний — наркомании и алкоголизма путем устранения причин и условий их возникновения и развития, а также путем

¹ См.: Наркомания. Энциклопедия «Кругосвет» // <http://www.krugosvet.ru/node/37257?page=0,1>.

² См.: Зыков О.В., Цымбал Е.И., Полятыкин С.А., Доронкин В.В. Правовая наркология. Концепция реформы системы наркологической помощи. М., 2011. С. 7.

повышения устойчивости личности к воздействию неблагоприятных факторов социальной среды, способствующих началу употребления ПАВ. Объектом данной профилактики, в первую очередь, являются дети и молодежь.

Стратегия вторичной профилактики основана на работе с представителями групп риска, склонных к употреблению ПАВ или находящихся в неблагоприятной среде. Данная группа уже испытывает на себе влияние проблемы, связанной с употреблением наркотических средств, но не обнаруживает признаков болезни. Примерами могут служить разовое потребление амфетаминов, марихуаны и пр. Цель профилактики заключается в максимальном сокращении продолжительности воздействия ПАВ на человека, ограничении степени вреда, наносимого злоупотреблением ПАВ как потребителем, так и окружающей социальной среде.

Стратегия третичной профилактики основана на создании системы эффективной наркологической помощи и имеет целью социальную, трудовую, психологическую и медицинскую реабилитацию лиц, у которых сформировалась зависимость от ПАВ, на основе трех принципов: анонимность, доступность, бесплатность. Повышение уровня мотивации на сохранение трезвости является стержневым элементом реабилитации больных наркоманией. Поставленной цели позволяет добиться перестройка оказания наркологической помощи на основе концепции духовно-реабилитационной деятельности. Важную роль, на наш взгляд, здесь должны играть реализация концепции снижения вреда и низкопороговые центры (клубы). Концепция снижения вреда в основе своей имеет антистигматизирующий смысл и направлена на снижение вреда для общества от социально опасного поведения группы риска. Низкопороговые центры доступны для людей, которые не в состоянии получить помощь на более высоких уровнях. Особенность этих центров состоит в том, что наркоман действительно рассматривается как полноправный в правовом поле субъект и больной человек, нуждающийся в поддержке и сочувствии со стороны общества. Это и есть пример дестигматизации и включения человека в общество.

Во многих странах ЕС, в частности Германии, Великобритании, Австрии, социальная работа в наркологической сфере построена в комплексной форме, включающей все виды профилактики – первичной, вторичной и третичной. Третичная профилактика включает непосредственную работу с наркозависимыми, их семьями и социальной средой.

Рассмотрим, как построена система оказания наркологической помощи в Германии, где в основе социальной работы лежит принцип

солидарности, т.е. сочетания и взаимодействия в ней государственных учреждений и различных общественных организаций. При этом приоритет отдается общественным благотворительным организациям, на долю которых приходится 80% всех специализированных медико-социальных служб.

Данная система включает в себя пять сфер деятельности:

- 1) чисто медицинская сфера — служба детоксикации и оказания специализированной помощи в «острых» случаях;
- 2) «открытая» служба медико-психосоциальной помощи лицам с наркологическими проблемами и их семьям;
- 3) служба, обеспечивающая процесс отказа от наркотиков у зависимых лиц;
- 4) служба «долечивания», проведения работы по дальнейшей реадaptации и реабилитации наркозависимых;
- 5) профилактическая сфера¹.

«Открытая» наркологическая помощь подразумевает предоставление широкого набора консультативных услуг всем группам населения, оказание социальной помощи наркопотребителям в «низкопороговой» форме, т.е. никак не обусловленной их обязательным поступлением на лечение. Консультативная помощь реализуется через сеть различных специализированных пунктов. Принципы работы консультативных пунктов: доступность; бесплатность; снабжение информацией и специальной литературой; связь с лечебными учреждениями; профилактическая работа, в основном «по заказам» отдельных общин, учебных заведений, предприятий; тесное взаимодействие с сетью примыкающих к ним «комплементарных», т.е. дополняющих их, учреждений социальной помощи. Активно действуют службы по «работе на улицах» — в местах встреч наркоманов, где им раздаются шприцы, презервативы, специальная литература. Еще одной формой работы являются «переходные учреждения» — стационары, служащие для убежища и одновременно для лечебной и социальной ориентации лиц с наркологическими проблемами.

Помощь наркозависимым при отказе от потребления психоактивных веществ, в восстановлении их личностного и социального статуса оказывается в амбулаторных и стационарных учреждениях. Работа этих учреждений строится на условиях полной добровольности поступления туда больных, на строго контрактных взаимоотношениях между

¹ См.: Шайдукова Л.К. Классическая наркология (для студентов, интернов, ординаторов и врачей): Учебно-методическое пособие. Казань, 2011. С. 119.

персоналом и наркозависимым, на полном отказе от какой-либо медикаментозной терапии в пользу разнообразных психотерапевтических и психологических методик. Длительность интенсивного поэтапного лечения — от 1,5 до 4 месяцев. Затем больные или выписываются, или переводятся на амбулаторную терапию, или направляются на «долечивание». Во всех этих учреждениях, лечебных и «долечивающих», работают социальные психологи, педагоги и социальные работники широкого профиля.

В основании господствующего в мире подхода к наркотикам лежат три конвенции ООН: Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г.¹, Конвенция 1971 г. о психотропных веществах² и Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.³ Конвенции накладывают на государство — участника ООН обязательства прилагать все возможные усилия с целью искоренения потребления и торговли наркотиками. Однако конвенции не определяют, каким именно путем данная цель может быть достигнута, направление наркополитики государство определяет самостоятельно.

Существуют три модели политики в отношении наркотиков: репрессивная, или запретительная; либеральная, или незапретительно-поощрительная; рестриктивная, или запретительно-ограничительная политика.

В последние годы в странах ЕС реализуется рестриктивная (запретительно-ограничительная) политика. Большинство европейских стран прошли этапы разрешительной политики, что в конечном счете увеличило количество людей, употребляющих наркотики. «Современная запретительно-ограничительная система контроля за оборотом наркотиков, наряду с внедрением программ снижения вреда, в том числе организации заместительной терапии и открытия инъекционных комнат, предусматривает принудительное или альтернативное лечение больных наркоманией, строгие меры административного и уголовного преследования в отношении наркоправонарушителей. Так, например, уголовное законодательство за наркоторговлю в круп-

¹ Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. (ред. от 1972) // http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_ru.pdf.

² О психотропных веществах (Конвенция ООН от 21 февраля 1971 г.) // http://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_ru.pdf.

³ Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (принята Конференцией ООН 19 декабря 1988 г.) // <http://docs.cntd.ru/document/1900535>.

ных размерах предусматривает в Италии наказание до 23 лет лишения свободы (с 1988 г.), в Великобритании — от 14 лет до пожизненного заключения, в США — не менее 20 лет лишения свободы (ужесточили с 1986 г.)»¹. Для сравнения: в Российской Федерации согласно ст. 228.1 Уголовного кодекса РФ наказание за незаконное производство, сбыт или пересылку наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов — до 20 лет лишения свободы.

По отношению к наркозависимым во всех странах ЕС реализуются программы снижения вреда. В отличие от большинства стратегий, применяемых в России по работе с наркозависимыми (социальными, медицинскими, политическими), данная программа не идеализирует реальность, ставя целью «мир без наркотиков», а решает задачи снижения вреда для общества и организма наркозависимого в процессе принятия запрещенных наркотических веществ. Программа снижения вреда имеет несколько направлений работы. «Особенное развитие получили программы, среди целей которых приоритетными являются цели, связанные с ВИЧ, то есть программы игл и шприцев, аутич, обучения равных равными, обеспечения доступа к лечению ВИЧ и поддержке приверженности»², а также низкопороговые центры и заместительная терапия. Аргументом в пользу заместительной терапии на основе препаратов метадона, бупренорфина и других является «низкая эффективность проводимых лечебно-реабилитационных и профилактических мероприятий. Наркологическая помощь в основном ограничивается купированием синдрома отмены, а также острых психотических и соматических расстройств вследствие употребления ПАВ. Малоэффективность терапии наркозависимых пациентов объясняется игнорированием, прежде всего, этапности и комплексности в лечении наркологических пациентов, отсутствием клиент-центрированного подхода, особенностью течения наркологических расстройств, носящих системный, хронический характер»³. Большинство

¹ Дмитриева Т.Б., Клименко Т.В., Козлов А.А. Антинаркотическая политика: зарубежный и национальный опыт // <http://www.stratgap.ru/pages/strategy/3662/3887/4253/print.shtml>.

² Саранг А., Павловский А., Очерет Д., Мусатов В. Снижение вреда, связанного с наркотиками. Пособие для сотрудников и волонтеров программ снижения вреда. Разработано Всероссийской сетью снижения вреда. М., 2009. С. 20; http://www.esvero.ru/files/Snijiye_vreda.pdf.

³ Станько Э.П., Танько Д.Э., Михайлова И.М., Муха Л.И., Тумелевич А.В. Современная оценка результатов лечения опиоидной зависимости у пациентов с различным ВИЧ-статусом // Современные медицинские технологии в условиях регионального здравоохранения: Сборник статей республиканской научно-практической конференции, УО

элементов программы снижения вреда были апробированы в России в 2000-х гг., преимущественно на условиях финансирования зарубежных грантов, но они не нашли системной государственной поддержки и были сведены к минимуму. Однако «метадон запрещен к применению на территории Российской Федерации. ...Метадон не изменит ситуацию в наркологии с точки зрения зависимости. Но будет меньше ВИЧ-инфекции, будет меньше смертей, будет проще решать проблемы с пенитенциарной системой, где находится очень много наркозависимых», — утверждает врач-нарколог А. Дрейзин¹.

Заместительная терапия ускоряет процесс социального включения в общество, позволяет наркозависимому работать, строить горизонтальные связи, не нарушать закон, добывая наркотики криминальным путем, однако не достигается цель — избавление от наркотической зависимости. В заместительной терапии используются различные синтетические препараты, по характеристикам сходные с морфином. Прием синтетических препаратов под контролем специалистов может длиться достаточно продолжительный период. Как уже отмечалось, есть сторонники и противники — как среди специалистов, так и среди наркозависимых — применения данной терапии. «Метадон несколько «смягчает» аддикцию и создает вокруг нее как бы буфер из нормальных ненаркотических форм поведения в виде улучшения профессиональной деятельности и отношений в семье, среди пациентов снижается преступность и смертность»². Отсутствие исследовательского опыта наблюдения за наркозависимыми, принимающими данный препарат, не позволяет сделать однозначный вывод о продуктивности применения данной методики для достижения цели инклюзии. Однако положительный опыт европейских стран (Германии, Франции, Англии) подталкивает к формулированию предложения тестирования данной методики в одном из регионов в экспериментальном режиме.

В последнее время тема заместительной терапии имеет довольно острый дискуссионный характер и в российской прессе, и в соответствующих профессиональных кругах и структурах, призванных заниматься вопросами профилактики и лечения наркозависимости в стране. Причин тому несколько — с одной стороны, большой резонанс вызвала

«Полесский государственный университет», г. Пинск, 5 октября 2012 г. / Национальный банк Республики Беларусь [и др.]; редкол.: К.К. Шебеко [и др.]. Пинск, 2012. С. 86.

¹ Карпова А. Наркоманы пожаловались на Россию в Страсбург // <http://snob.ru/selected/entry/77011?preview=print>.

² Шайдукова Л.К. Классическая наркология (для студентов, интернов, ординаторов и врачей): Учебно-методическое пособие. Казань, 2011. С. 116.

ситуация с закрытием программ заместительной терапии в Крыму весной 2014 г. после его включения в состав России. С другой стороны, тогда же, весной 2014-го, Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) начал диалог с властями России по поводу жалоб трех россиян в связи с отказом в предоставлении государством доступа к заместительной терапии с использованием метадона и бупренорфина. А в мае 2015 г. глава Федерального центра по борьбе со СПИДом Вадим Покровский заявил о том, что в целях предотвращения дальнейшего развития эпидемии ВИЧ в стране необходимо разрешить заместительную терапию метадонотом и организовать систему социальной работы с наркозависимыми¹. В то же время на прошедшем 12 мая 2015 г. Национальном антинаркотическом съезде помощник министра здравоохранения Татьяна Клименко назвала заместительную терапию «деструктивным явлением, которое пытаются навязать России».

Тем не менее на Международной конференции по СПИДу *AIDS-2018* в Амстердаме эксперты выразили беспокойство ростом числа ВИЧ-инфицированных в России. Специалисты связали тревожную тенденцию с отсутствием эффективных федеральных программ работы с наркопотребителями. Только одно внедрение заместительной терапии и обмена игл, по мнению участников конференции, позволит предотвратить риск инфицирования ВИЧ и гепатитом С примерно на 35% в течение 20 лет².

В начале XXI в. во многих странах ЕС проявилась тенденция к ослаблению запретов и на потребление, и на производство легких наркотиков, тема декриминализации наркотиков стала весьма дискутируемой. Под декриминализацией наркотиков понимается разрешение на личное потребление как в медицинских, так и в рекреационных целях³. В связи с этим представляет интерес опыт Португалии.

К 2001 г. в Португалии наблюдались самые серьезные проблемы с наркоманией во всем Евросоюзе — почти 1% населения зависимых от героина, самый высокий в ЕС процент смертей от СПИДа. Это заставило португальские власти принять решение о декриминализации хранения всех видов наркотиков. Решению предшествовало масштабное исследование Комиссии по выработке национальной

¹ См.: Покровский В. Со скоростью СПИДа // Коммерсантъ. 2015. 15 мая; <https://www.kommersant.ru/doc/2725956>.

² В Амстердаме озабочены ситуацией с ВИЧ в РФ среди наркопотребителей // Коммерсантъ. 2018. 31 июля; https://www.kommersant.ru/doc/3700878?from=four_strana.

³ *Legalising v decriminalising drugs: A half-smoked joint* // The Economist. 2014. Jun 28th; <https://www.economist.com/leaders/2014/06/28/a-half-smoked-joint>.

стратегии в области борьбы с наркотиками. Целью стратегии ставили изменение отношения к наркозависимым и переквалификацию наркомании из уголовной проблемы в медицинскую. Наказание за употребление наркотиков предложили заменить на первичную профилактику, кроме того, комиссия рекомендовала обеспечить бесплатный доступ к квалифицированному лечению наркозависимости всех, кто в нем заинтересован. В 1999 г. Совет министров федерального правительства Португалии одобрил текст доклада практически полностью, и в июле 2001 г. соответствующий закон вступил в силу.

Уголовную ответственность за хранение ПАВ заменили на административную: в случае если количество какого-либо запрещенного вещества не превышает десятидневный запас доз на одного человека, его просто отправляют в ближайшую комиссию по разубеждению, которая начинает административный процесс. Комиссия состоит из трех человек: соцработника, психолога и адвоката. Они анализируют дело и принимают решение. Если у человека обнаруживается наркотическая зависимость, но он соглашается на лечение, действие санкций (штрафов) против него приостанавливается. Среди санкций к нарушителям также могут быть применены: запрет на лицензируемую профессиональную деятельность (работа врача, юриста, водителя такси), запрет на посещение ночных клубов, требование периодической явки в комиссию, запрет на выезд за рубеж, приостановление выплаты социальных пособий.

Параллельно по всей Португалии работают десятки государственных центров по оказанию помощи наркозависимым, детоксикации и психологической реабилитации. Еще с 1977 г. функционируют центры заместительной терапии, где опиатным наркоманам предлагают метадон, а с конца 1990-х и бупренорфин. Три региональные программы реинтеграции помогают бывшим наркоманам с регулярными тренингами, поиском работы и жилья. Тысячи португальских аптек позволяют бесплатно обменять использованные шприцы на комплект новых, выдавая комплект из нескольких шприцев, презерватива, ваты со спиртом и брошюры о реабилитации. Такие же комплекты выдают и на улицах.

После декриминализации 2001 г. (в отличие от многих других стран ЕС) уровень употребления наркотиков в Португалии продолжает устойчиво снижаться. Освободив наркозависимых от стигмы преступников, государство в разы повысило процент тех, кто добровольно выбирает лечение. Урезав средства в бюджете, предусмотренные на финансирование уголовного преследования, государство успешно

перенаправило их на развитие заместительных программ и центров реабилитации. В настоящее время уровень смертности, вызванной наркотиками, в Португалии — самый низкий в Евросоюзе. Количество заражений ВИЧ среди наркоманов снизилось с 1016 случаев в 2001 г. до 56 в 2012-м. Общее количество героиновых наркоманов в стране сократилось за 15 лет в четыре раза. Сегодня ни одна политическая сила в стране не призывает к возврату политики криминализации наркотиков¹.

Пример Португалии по смягчению наркополитики не единственный в ЕС. В целях снижения количества преступлений, связанных с наркотиками, правительство Швейцарии стало проводить заместительную терапию с помощью героина, т.е. выдавать его наркозависимым, которые не поддаются лечению. Чтобы участвовать в программе бесплатной выдачи героина в Швейцарии, нужно быть совершеннолетним, со стажем наркозависимости не менее 2,5 лет, пройти не менее двух неудачно закончившихся курсов лечения наркозависимости. Наркотик принимается строго в стенах клиники, и используется он исключительно в медицинских целях. Финансируется программа за счет отчислений страховых компаний. Эта программа не решила проблемы наркомании полностью, но вывела ее из криминального поля, а случаи насилия, связанные с покупкой или кражей наркотических средств, сократились на 70%. Ни один вступивший в программу не умер от передозировки героина. В 2008 г. в стране был проведен общенациональный референдум, на котором 68% проголосовали за то, чтобы эта программа стала частью национального закона о здравоохранении. Эти результаты воодушевили такие страны, как Германия и Нидерланды, провести собственные клинические испытания и в 2009 г. включить терапию с использованием героина в свои национальные системы здравоохранения².

В 2016 г. две британские организации — Королевское общество здравоохранения и Совет общественного здравоохранения Великобритании (*FPH*) — выступили с призывом легализовать хранение и использование наркотиков в личных целях. Британские деятели заявили о том, что действующая в королевстве государственная антинаркотическая политика провалилась. Как утверждается в докладе под названием «Новый подход к наркотикам» (*Taking a New Line on*

¹ Drug decriminalisation in Portugal: setting the record straight // <http://www.tdpf.org.uk/blog/drug-decriminalisation-portugal-setting-record-straight>.

² New heroin-assisted treatment // http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm_att_154996_EN_Heroin%2520Insight.pdf.

Drugs), уголовное наказание продемонстрировало свою неэффективность в борьбе с употреблением наркотиков, так как угроза уголовного преследования повышает шансы людей умереть от передозировки и может стать препятствием для наркозависимых, которым нужна помощь¹. Эксперты обеих организаций призывают кардинально изменить подход к проблеме наркомании, призывая принять в Британии португальскую систему. В то же время распространители и поставщики наркотиков по-прежнему должны нести уголовную ответственность. Авторы доклада предлагают передать ответственность за формирование политики по этому вопросу от министерства внутренних дел департаменту здравоохранения.

В России в большей степени реализуются принципы запретительной и запретительно-ограничительной политики. Запретительная политика наверняка была бы эффективной, приносила бы наибольшую выгоду при минимальных расходах, если бы она полностью соблюдалась, имела полную морально-культурную поддержку и если существовали бы средства, обеспечивающие ее соблюдение. Однако неэффективная запретительно-ограничительная политика увеличивает вред, связанный с наркотиками. К вреду, являющемуся результатом употребления, добавляются: передозировка неизвестных веществ, купленных нелегально; страх перед лечением, поиском помощи, равнозначным признанию в совершении преступления; преступность, насилие и коррупция аппарата власти, неотъемлемо связанные с наркотическим подпольем; криминализация; содержание людей в тюрьмах. Таким образом, жертвами наркополитики становятся наркозависимые, по определению являющиеся больными людьми.

По данным ООН, в России в целом насчитывается 2,5 млн наркозависимых и свыше 5,1 млн пользователей наркотиков. В официальных выступлениях российских политиков не озвучиваются данные по пользователям наркотиков, оглашаются цифры лишь о больных наркоманией. При этом Россия занимает первое место среди всех стран мира по потреблению героина, на ее долю приходится 21% всего производимого в мире героина и 5% всех опиумсодержащих наркотиков. В среднем потребителями инъекционных ПАВ является преимущественно молодежь, т.е. люди моложе 30 лет, доля которых составляет около 2% населения России в целом².

¹ В Британии предлагают легализовать любые наркотики // BBC. 17.07.2017 // https://www.bbc.com/russian/news/2016/06/160617_uk_drugs_decriminalisation.

² См.: Кокин В. Переходим к системному наступлению // <http://www.pfo.fskn.gov.ru/>.

Социологический анализ ряда нормативных правовых актов позволил сделать следующие выводы. Государство на протяжении двух последних десятилетий не предпринимало активных, результативных шагов в решении проблемы увеличения числа наркозависимых и снижения возраста потребления наркотиков, ограничиваясь административной ответственностью за потребление и декларированной возможностью пройти лечение и реабилитацию. При этом система лечения и реабилитации, скорее, не развивалась. К сожалению, научные достижения в области лечения и профилактики до массового потребителя не дошли. Безусловно, есть успешные модели лечения и реабилитации наркомании, но они репрезентируются в отдельных центрах. На фоне этой удручающей картины в 2010 г. и была утверждена Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г., в которой не только показано противоречивое состояние системы лечения и реабилитации больных наркоманией, но и прописаны основные шаги, которые необходимо принять в государстве с целью реальной помощи наркозависимым. В свою очередь, отсутствуют значимые результаты в отношении помощи наркозависимым за последние семь лет. Опираясь на данные статистики, экспертов ООН и результаты собственных социологических исследований, можно утверждать, что проблема наркопотребления по-прежнему остро стоит в российском обществе, больные наркоманией нуждаются в помощи со стороны как органов здравоохранения, так и гражданского общества.

Проведенный нами анализ позволяет сделать выводы, что положение российских потребителей инъекционных наркотиков и наркозависимых, живущих с ВИЧ, существенно отличается от того, что зафиксировано в законах. Они испытывают притеснения со стороны государственных институтов: наркозависимые отмечают неправоное поведение сотрудников правоохранительных органов. В сложном процессе интерпретаций, институциональных переработок и реализации повседневных практик государственная наркополитика приобретает репрессивные черты не только в отношении наркомафии, но и в отношении людей, имеющих диагноз «наркозависимость». Также потребители инъекционных наркотиков в России испытывают затруднения при взаимодействии с органами здравоохранения. Медицинский персонал, как и представители силовых ведомств, используют дискриминационные модели во взаимодействии с наркозависимыми: «наркоман — значит преступник». «Стереотипы или ярлыки по отношению к наркотикам и их потреблению часто создаются как специалистами в этой области (медиками, милицией), так и самими потребителями,

а затем проникают в общественное сознание и бессознательное с помощью СМИ — газет, ТВ и радио. Следует признать огромную роль профессионалов (психиатров, наркологов, психологов) в стигматизации потребителей психоактивных веществ»¹.

Анализ ответов интервью с экспертами, результатов интервью с наркозависимыми, результатов опроса общественного мнения позволяет сделать вывод, что в третичной профилактике наркомании на современном этапе на территории России ключевую роль играет не медикаментозное лечение, а социальная реабилитация, имеющая бессистемный, спонтанный характер. Вектор социальной реабилитации в институционализации социального включения зачастую инициируется общественным сектором — некоммерческими организациями и группами взаимопомощи, несмотря на то что законодательно зафиксировано финансирование из государственного бюджета деятельности государственных медицинских учреждений.

В целом, по результатам социологического исследования, положение наркозависимого в российском обществе можно характеризовать как находящегося в состоянии «скорее эксклюзия, чем инклюзия» или «полная эксклюзия». Во-первых, в политико-правовой сфере реализуются дискриминационные сценарии, которые имеют свое продолжение в стратегиях реагирования силовых структур, выражающиеся в наличии неправовых практик (подброс наркотиков, давление, инкриминирование несовершеннолетних преступлений и пр.), во-вторых, реализация экономического сценария дискриминации разворачивается в сфере труда, как невозможность устройства на работу и отсутствие средств к существованию. Барьеры, связанные с самим наркозависимым, заключаются в его неудовлетворительном физическом состоянии, невозможности выполнять ряд работ, что отражается на малом эффекте от программ ресоциализации и реабилитации. В-третьих, низкий уровень толерантности общества к данной группе. Состояние эксклюзии дополняется сценарием депривации, социальной пассивностью, страхом и нежеланием защищать свои права.

Из проведенных интервью с наркозависимыми видно, что в зонах «полной эксклюзии» в России находятся потребители инъекционных наркотиков, ВИЧ-положительные наркопотребители, потребители, находящиеся в местах лишения свободы, наркозависимые, имеющие проблемы со здоровьем, наркозависимые, состоящие на учете в на-

¹ Александров А.А. Стигматизация в наркологии // Медицинская панорама. 2006. № 6. С. 45.

ркодиспансере. Данные подгруппы имеют области взаимопересечения. Все указанные подгруппы вынуждены взаимодействовать либо с силовыми ведомствами, либо с государственными медицинскими учреждениями. Согласно проведенному исследованию, именно эти организации воспроизводят дискриминационные практики в отношении наркозависимых, что способствует социальному исключению. Таким образом, к объективным факторам социального исключения относятся: институционализированные дискриминационные сценарии, закрепленные в нормативных правовых актах, и дискриминационные модели, воспроизводимые в межличностных отношениях в государственных организациях.

Социальное включение предполагает реализацию практик с целью восстановления всего спектра прав и возможностей, толерантного отношения к данным группам со стороны общества и деинституционализацию дискриминационных сценариев со стороны государства. Активными акторами и институтами процесса включения являются: непосредственно представитель социальной исключенной группы, активность которого проявляется в социальной адаптации; медицинские учреждения, деятельность которых заключается в лечении и оказании восстановительных услуг; институты гражданского общества, принимающие участие в социальной адаптации и иницилирующие формирование безбарьерной среды; общество, интегрирующее данные группы и индивидов и органы государственной власти, деинституционализирующие дискриминационные законодательные и исполнительные практики. В процессе включения важное место отводится восстановлению позитивной самоидентификации исключенного и толерантному восприятию его обществом.

Эксперты Европейского центра мониторинга наркотиков и наркомании (ЕЦМНН) в Годовом отчете о состоянии проблемы наркотиков в Европейском союзе и Норвегии¹ отмечают три элемента, составляющих социальную инклюзию наркозависимых, — образование, жилье, занятость. Социально-экономические и политико-правовые условия Европы и России имеют свои особенности, что накладывает отпечаток на сценарии социального исключения (включения). В российских условиях институт образования «выставляет» меньшие барьеры для депривированных групп, в отличие от института медицины, согласно

¹ Social exclusion and reintegration. EMCDDA 2003 selected issue // EMCDDA 2003 Annual report on the state of the drugs problem in the European Union and Norway. P. 67 // http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_37285_EN_sel2003_2-en.pdf.

проведенным интервью с наркозависимыми. Таким образом, к векторам социального включения наркозависимых в России можно отнести здоровье, жилье, занятость.

В связи с запретом заместительной терапии в России возможен другой сценарий социального включения потребителей инъекционных наркотиков. Данный сценарий, с учетом культурных и правовых российских условий предполагающий ремиссию, ресоциализацию и социальное включение, — это более длительный процесс, с большим количеством человеческих жертв — наркозависимых, предполагающий значительные финансовые затраты со стороны государства и деинституционализацию дискриминационных сценариев силовых ведомств, активное участие общества в помощи группам риска, однако в конечном итоге более гуманный для того наркопотребителя, который сможет «дойти до финиша». Важное значение в реализации схемы второго сценария по социальному включению играет мотивация наркозависимого и его добровольное желание, что является весьма проблемным аспектом. Поэтому, на наш взгляд, эффективный сценарий социального включения данной депривированной группы в условиях российской действительности возможен лишь в результате введения альтернативного лечения, но при этом кардинальной трансформации системы лечения и реабилитации наркозависимых. Альтернативное лечение может быть значимым и во многих случаях единственным мотиватором в снижении дозы или прекращении употребления наркотика для наркозависимого. Если применение заместительной терапии вызывает сомнение, учитывая культурные и правовые особенности России, то применение альтернативного лечения является необходимостью.

Однако на современном этапе остро стоит вопрос о выстраивании четкой траектории лечения, социальной реабилитации и социализации наркозависимых. Вся совокупность мер, по сути, представляет собой схему социальной инклюзии. Можно выделить основные сценарии этой схемы. Если у наркозависимого отсутствует мотивация к лечению, то в большинстве случаев он нуждается в низкопороговых услугах, с целью снижения вреда, и во включении в схемы перенаправления наркопотребителей в места получения помощи (больницы, агентства, социальные службы и пр.). В процессе формирования мотивации следующим этапом является детоксикация и незамедлительное погружение в программы социальной реабилитации, реализуемые общественными, религиозными и другими организациями. Отчасти данные услуги присутствуют в России, но лишь фрагментарно. Как показывают

международный опыт и результаты социологического исследования, наиболее продуктивными стратегиями в помощи депривированным группам являются гражданские инициативы «помощь равному» и инициативы некоммерческих организаций — как на территории пенитенциарных заведений, наркологических диспансеров, так и при работе с экс-заключенными, наркопотребителями после выхода из клиник и мест лишения свободы.

С ростом числа потребителей наркотиков связано и увеличение числа ВИЧ-положительных людей. Действительно, достаточно часто инъекционные потребители подвержены инфекционным заболеваниям, в том числе и ВИЧ (СПИД)¹. «ВИЧ-положительные люди в целом являются одной из социально исключенных групп во всем мире в силу практики дискриминирующего отношения к ним. В России в связи со спецификой развития эпидемии ВИЧ (СПИДа) социальное исключение проявляется более остро: многие до инфицирования ВИЧ уже имели опыт девиантного поведения, в большинстве случаев это зависимость от инъекционных наркотиков»². Как уже было отмечено, социальное исключение из общества ряда сообществ идет по двум векторам — дискриминация и депривация. ВИЧ-положительный испытывает на себе дискриминацию со стороны государства и общества и, соответственно, вырабатывает депривационные практики поведения.

В Европейском союзе была разработана глобальная политика, направленная на борьбу с эпидемией ВИЧ, и страны, входящие в него, разработали свои модели противостояния распространению ВИЧ. В настоящее время в этих странах всем ВИЧ-положительным людям оказывается квалифицированная медицинская помощь, проводятся мероприятия по преодолению социальной эксклюзии людей, живущих с ВИЧ. Если человек с ВИЧ знает о своем ВИЧ-статусе, соблюдает меры предосторожности и строго выполняет указания медиков, он может вести нормальный образ жизни.

В Германии в первой половине 1990-х гг. до 15% вновь регистрируемых ВИЧ-инфицированных пациентов составляли те, кто заразился при употреблении наркотиков из-за нестерильного инструмента. Для

¹ См.: Винникова М.А. Ремиссии при героиновой наркомании, клиника, этапы течения: Дис. ... д-ра мед. наук. М., 2005; Кошкина Е.А. Медико-социальные последствия инъекционного употребления наркотиков и возможные пути их предотвращения. М., 2004. С. 27–57.

² Викторова Ю.С. Социальное исключение ВИЧ-положительных женщин // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. Социология. 2009. № 114. С. 337.

того чтобы решить эту проблему, в стране постепенно стали внедрять программы снижения вреда. В местах, где собирались наркозависимые люди, располагались мобильные пункты помощи, в которых находились медик и социальный работник. Там можно было бесплатно получить чистые шприцы, сделать тест на ВИЧ и просто поговорить. Подобные контактно-консультационные центры создавались и в стационарных помещениях, чаще всего некоммерческими организациями (НКО), получавшими финансирование от государства или благотворительных фондов.

Внутри самого сообщества наркопотребителей возникло движение, занимавшееся профилактикой ВИЧ. В 2015 г. отметили 25-летие сразу три подобных проекта. Во-первых, это *JES*-сеть, объединяющая нынешних и бывших наркопотребителей, а также клиентов заместительной терапии. Во-вторых, это организация *Vision* из Кельна, известная тем, что выпускает ежегодный отчет по наркополитике, альтернативный государственному. В-третьих, выступающее за гуманную наркополитику общественное объединение *Akzept* из Бремена. Результат их работы налицо: сегодня не более 3% новых случаев ВИЧ в Германии приходится на потребителей наркотиков, и инъекционное наркопотребление не является серьезной угрозой распространения ВИЧ¹.

Министерство здравоохранения Германии разработало свою стратегию борьбы с ВИЧ. Три базовых элемента этой стратегии: минимизация количества новых случаев заражения; оптимизация помощи ВИЧ-инфицированным и борьба с их дискриминацией. Именно дискриминация воспринимается сегодня как одна из самых актуальных проблем в Германии. Министерство проводит просветительскую кампанию, в ее девизе — *positiv zusammenleben* — содержится игра слов: за позитивную совместную жизнь с ВИЧ-позитивными людьми. В рамках этой кампании министерство здравоохранения сотрудничает с *DAH*, а также с Немецким фондом борьбы со СПИДом (*Deutsche AIDS-Stiftung*). Также следует отметить, что работники с ВИЧ, как и инвалиды, в Германии пользуются особой защитой от увольнения и имеют право на дополнительный отпуск. Немецкие ВИЧ-инфицированные студенты могут рассчитывать на получение специальной помощи, которая гарантирует эффективность их обучения в вузе, и расходы по предоставлению такой помощи чаще всего несут социальные службы, а часть затрат оплачи-

¹ Эпидемию ВИЧ в Германии остановила системная профилактика // <http://www.aids.ua/news/epidemiya-vich-v-germanii-ostanovila-sistemnaya-profilaktika-11166.html>.

ваются только в том случае, если доходы, например родителей или опекунов студента, намного превышают размер среднего заработка.

Португалия так же, как большинство стран ЕС, ускоренными темпами движется к достижению целевых ориентиров в отношении ВИЧ до установленного срока — 2020 г.¹ Так, 5 июля 2018 г. министр здравоохранения Португалии Адалберто Кампос Фернандес объявил о том, что Португалия достигла двух из трех целевых ориентиров в отношении ВИЧ, установленных Объединенной программой ООН по ВИЧ/СПИДУ (ЮНЭЙДС) и известных как целевые ориентиры «90–90–90». В своем выступлении министр опирался на данные за 2016 г.:

- 91,7% людей, живущих с ВИЧ, был поставлен диагноз;
- 86,8% людей с диагнозом «ВИЧ-инфекция» получают лечение;
- 90,3% людей, получающих лечение, достигают вирусной супрессии.

Напомним, что в начале 1990-х гг. Португалия относилась к числу европейских стран с самым большим числом новых случаев ВИЧ-инфекции по отношению к общей численности населения. Новые случаи инфицирования ВИЧ в Португалии в основном были связаны с инъекционным употреблением наркотиков. В 1993 г. начала работать программа по обмену игл и шприцев для людей, употребляющих инъекционные наркотики. Прогрессивная политика в отношении наркотиков, в том числе отмена уголовной ответственности за личное потребление наркотиков в 2001 г., позволила сместить акцент с вопросов уголовного правосудия на вопросы общественного здравоохранения.

Эти шаги, наряду с высоким уровнем охвата населения услугами, который обеспечивался за счет комплексного пакета мер профилактики, лечения и ухода, а также за счет многосекторального подхода с упором на привлечение к работе организаций гражданского общества, привели к тому, что в 2016 г. доля новых случаев ВИЧ-инфекции, связанных с инъекционным употреблением наркотиков, в общей структуре заболеваемости снизилась до 1,5%. Для сравнения: в России в этом же году 55% инфицированных ВИЧ заразились в результате употребления наркотиков². По данным совместного отчета Европейского регионального бюро ВОЗ и Европейского центра профилактики и контроля заболеваний (ECDC) «Эпиднадзор за ВИЧ/СПИДом

¹ Португалия ускоренными темпами движется к достижению целевых ориентиров в отношении ВИЧ до установленного срока — 2020 г. // ВОЗ. 2018. 11 июля // <http://www.euro.who.int/ru/about-us/governance/regional-committee-for-europe/68th-session/news/news/2018/07/portugal-on-fast-track-to-achieve-hiv-targets-ahead-of-2020-deadline>.

² https://www.newsru.com/russia/01dec2017/hiv_voz.html.

в Европе, 2017 г.», на протяжении 10 лет число новых случаев ВИЧ-инфекции в Португалии сократилось вдвое — с 2167 в 2007 г. до 1030 в 2016 г. В России же ежегодный рост числа новых случаев заражения вирусом составляет в среднем 10%¹.

В 2015 г. Португалия приняла рекомендованный ВОЗ подход «предоставлять лечение всем», предлагая бесплатное лечение и помощь всем людям, у которых была выявлена ВИЧ-инфекция, в том числе мигрантам, не состоящим на официальном учете, независимо от стадии развития инфекции.

С 2017 г. в Португалии также введена доконтактная профилактика ВИЧ-инфекции, рекомендуемая ВОЗ в качестве дополнительной профилактической меры для людей, подвергающихся значительному риску инфицирования ВИЧ, в рамках комбинированных подходов к профилактике ВИЧ-инфекции.

Уход и лечение ВИЧ-положительных в Великобритании также предоставляются бесплатно через Национальную службу здравоохранения. В 2016 г. 93% людей, живущих с диагностированным ВИЧ, получали лечение методом антиретровирусной терапии (АРВТ). Как результат — снижение уровня смертности от ВИЧ. В 2014 г. Институт по эпиднадзору за ВИЧ разработал и внедрил новый инструмент регулярного отслеживания качества жизни и социального самочувствия людей, живущих с ВИЧ, — мониторинговый опрос «Позитивные голоса». Опрос проводится по репрезентативной выборке, отражающей параметры сообщества людей, живущих с ВИЧ. Результаты мониторинга имеют важное значение для планирования социальных услуг, предоставляемых ВИЧ-положительным людям, а также для оценки уровня депривации ВИЧ-инфицированных. Результаты опроса показали, что, несмотря на получаемую помощь, люди, живущие с ВИЧ, испытывают чувство одиночества и социальной изоляции, а также в большей степени подвержены депрессии, по сравнению с общей популяцией².

Социологические исследования, которые проводились в Швеции, также демонстрируют, что, несмотря на хорошее физическое самочувствие людей, живущих с ВИЧ и принимающих лечение (в Швеции

¹ Эпиднадзор за ВИЧ/СПИДом в Европе, 2017 г. // <http://www.euro.who.int/ru/publications/abstracts/hiv-aids-surveillance-in-europe-2017-2017>.

² HIV surveillance beyond viral suppression: monitoring of quality of life and patient experience with a national HIV patient survey // <http://www.euro.who.int/ru/publications/abstracts/compendium-of-good-practices-in-the-health-sector-response-to-hiv-in-the-who-european-region>.

АРВТ также предоставляется бесплатно), психическое здоровье хуже, чем в целом у населения, из-за стигмы, связанной с ВИЧ. ВИЧ-инфицированные люди боятся открыто говорить об инфекции из-за риска отрицательных реакций со стороны общества. В связи с этим в 2015 г. Агентство по здравоохранению Швеции в сотрудничестве с местными советами разработало национальную информационную кампанию по ВИЧ, ориентированную на широкую общественность и медицинский персонал, направленную на снижение страха заражения у населения, в том числе и у медперсонала. Вот, например, одно из сообщений этой кампании: «Жизнь с ВИЧ в Швеции сегодня не такая, как вчера. Лечение ВИЧ сейчас настолько эффективно, что он может снизить уровень вируса в организме практически до нуля и минимизировать риск передачи. Сегодня ВИЧ больше не смертелен, а представляет хроническую, поддающуюся лечению инфекцию». Проведенные информационные и образовательные мероприятия в рамках кампании имеют результат — снижение дискриминирующих практик в отношении людей, живущих с ВИЧ¹.

О том, что на сегодняшний день проблема ВИЧ-инфицированных людей в европейских странах переместилась из медицинской плоскости (благодаря доступности в этих странах лечения, позволяющего людям с положительным ВИЧ-статусом беспрепятственно продолжать жизнь) в плоскость социальную, отмечают сотрудники французской ассоциации *Aides*, которая занимается проблемами носителей вируса. В докладе этой ассоциации отмечается, что в представлениях большинства населения люди с ВИЧ — это в первую очередь маргиналы. Вместе с тем в обществе спокойно относятся к самой болезни, считая, что она уже не входит в ряд самых опасных. Тем не менее, как показывают опросы, о дискриминации в повседневной жизни говорят по крайней мере 30% ВИЧ-инфицированных жителей Франции. «В большинстве случаев эти люди подвергаются дискриминации при приеме на работу, при поиске жилья, и даже дискриминации в общении. А между тем прогресс медицины в области борьбы со СПИДом сегодня такой, что регулярно принимающий лечение больной уже не может заразить другого человека. Это настоящий прогресс, настоящая революция в области профилактики ВИЧ-инфекции. Но об этом мало кто знает, поэтому это очень важно повторять, чтобы бороться с бытующими

¹ Hiv idag [HIV today]: a national campaign to increase awareness, promote testing and reduce stigma // <http://www.euro.who.int/ru/publications/abstracts/compedium-of-good-practices-in-the-health-sector-response-to-hiv-in-the-who-european-region>.

предвзвешенными», — говорит Жан Спири, президент французского Центра по предотвращению СПИДа (*Crips*)¹.

Ассоциация *Aides* запустила программу под названием «Разоблачения». Ее суть состоит в донесении информации о последних достижениях медицины в борьбе со СПИДом. Другая часть программы ассоциации *Aides* — это борьба с дискриминацией, так как борьба с любой болезнью зависит от отношения всего общества к больным людям. «Нужно учитывать, что ВИЧ-инфекция затрагивает, прежде всего, самые слабые звенья общества. В этом плане можно сказать, что социальное неравенство удваивается, как удваивается и дискриминация. Чаще всего ВИЧ-инфицированных исключают из общества. Эта изоляция приводит к тому, что страх остаться в одиночестве мешает людям пройти тест на ВИЧ. Те, кто его уже прошел, часто не проходят лечение, так как боятся оказаться без работы, без средств, без поддержки. Поэтому между борьбой со СПИДом и борьбой с дискриминацией существует прямая связь», — подчеркивает Жак Спири.

Подводя итог, отметим, что в подавляющем большинстве стран Европейского союза ситуация с распространением ВИЧ стабилизировалась благодаря механизмам, разработанным в целях борьбы с этим заболеванием. Как государственные, так и частные инициативы внесли свой вклад в формирование завершенных и эффективных систем, мало чем отличающихся по странам. Основой успеха является то, что страны ЕС в своих попытках совершенствования социальной политики в отношении людей, живущих с ВИЧ, прочно опираются на некоммерческие организации гражданского общества. Они включают благотворительные и религиозные организации, объединения пациентов и их представителей, объединения профсоюзов и работодателей и др. Организации гражданского общества могут заключать различного рода соглашения со структурами государственной власти и могут финансироваться как из государственных, так и из частных источников.

Опыт, доказавший свою эффективность в странах ЕС, может быть весьма полезен для стран, в которых все еще существует проблема повышения распространения ВИЧ. Так, в отчете ВОЗ по эпиднадзору за ВИЧ/СПИДом в Европе, представленном в 2017 г., сообщается об интенсивном распространении вируса на востоке Европы. В европейском регионе в 2016 г. диагноз «ВИЧ-инфекция» был поставлен

¹ <http://ru.rfi.fr/frantsiya/20161201-vo-frantsii-30-bolnykh-spodom-ezhednevno-podvergayutsya-diskriminatsii>.

более чем 160 тысяч человек — это самый высокий годовой показатель за все время регистрации. При этом в странах ЕС зафиксировано только 29 тысяч новых инфицированных ВИЧ, 103 тысячи новых случаев зарегистрировано в России¹.

Таким образом, можно констатировать, что за последние два десятилетия в странах Евросоюза проделана большая работа, направленная на преодоление социальной эксклюзии наркопотребителей и людей с положительным ВИЧ-статусом. Реализуемые в этих странах программы снижения вреда, включающие обмен шприцев, аутич, обучение равных равными, обеспечение доступа к лечению ВИЧ, низкопороговые центры и заместительная поддерживающая терапия доказали свою эффективность в решении задач снижения вреда для общества (снижение риска заражения ВИЧ, снижение уровня преступности и смертности среди наркозависимых), улучшения качества жизни и социального включения данных депривированных групп.

¹ Эпиднадзор за ВИЧ/СПИДом в Европе, 2017 г. // <http://www.euro.who.int/ru/publications/abstracts/hiv-aids-surveillance-in-europe-2017-2017>.

РАЗДЕЛ 3
ГРАНИЦЫ И ИДЕНТИЧНОСТЬ В ЕС, РОССИИ
И НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

SECTION 3
THE BOUNDARIES AND IDENTITY IN THE EU, RUSSIA
AND EURASIAN SPACE

**РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОГО ПОГРАНИЧНОГО И БЕРЕГОВОГО
АГЕНТСТВА ЕС (FRONTEX) В БОРЬБЕ С НЕЛЕГАЛЬНОЙ
ИММИГРАЦИЕЙ И ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ¹**

Одной из наиболее острых проблем Евросоюза на сегодняшний день является нелегальная иммиграция. Тема европейского миграционного кризиса стоит на повестке дня проводимых саммитов ЕС, обсуждается в средствах массовой информации и не дает спокойно спать жителям Европы. Начиная с 2010 г. поток иммигрантов буквально захлестнул Евросоюз, достигнув невероятных размеров в 2015 г., когда, только по официальным данным Евростата, в государства-члены обратилось порядка 1 255 600 человек с ходатайством о предоставлении убежища².

О.Ю. Потемкина выделяет «выталкивающие» и «притягивающие» факторы, влияющие на рост иммиграционных потоков в Европу. Среди первых отмечаются «конфликты, распад многонациональных государств, природные катаклизмы и другие экологические проблемы, дискриминация, политическая нестабильность или тяжелая экономическая ситуация». Благодаря «притягивающим» факторам «страна назначения представляется иммигрантам очень привлекательной. Прежде всего, это потребность в иностранной рабочей силе, эконо-

¹ Каюмова Альфия Револевна — д.ю.н., профессор кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета; Валеев Револь Миргалимович — д.ю.н., профессор кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

² Eurostat Newsrelease 44/2016 — 4 March 2016 // <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>.

мическая, политическая и социальная стабильность и, что также немаловажно, — традиционно существующие культурные и родственные связи между странами исхода мигрантов и назначения»¹.

Контрабанда мигрантов в Союз является динамичной глобальной преступной деятельностью. Бедность, социальная и политическая нестабильность, а также ограниченная доступность легальных миграционных маршрутов подталкивают людей к преступным сетям в целях содействия их несанкционированному въезду, транзиту или пребыванию в ЕС. Как отмечают Н.В. Еремина и А.Ю. Чихачев, сегодня «наблюдаются известные трудности претворения миграционной политики в жизнь: приезжие не слишком успешно интегрируются в общество, предпочитают селиться в изолированных анклавах со своей культурой и религией, а в ответ активизируются партии, пользующиеся радикальной риторикой, призывающие перестроить миграционную политику максимально жестким образом»².

И. Карлова выявила ряд отрицательных моментов увеличивающейся иммиграции в ЕС, к которым относятся: развитие нелегальной миграции, увеличение затрат на пособия мигрантам, укоренение и развитие чужой культуры на территории государств, отрицательное влияние на оплату труда среди местного населения, развитие ксенофобии, развитие нелегальной и незаконной деятельности, развитие разного вида преступности³.

Борьба с нелегальной иммиграцией является частью коммунитарной политики ЕС около 20 лет, между тем оптимальных путей решения проблемы пока нет.

28 ноября 2002 г. Советом ЕС была принята Директива № 2002/90/ЕС «Об установлении определения для помощи незаконному въезду, транзиту и пребыванию», а также Рамочное решение № 2002/946/ПВД «О повышении стандартов уголовной ответственности в целях наказания за помощь незаконному въезду, транзиту и пребыванию», направленные на борьбу с нелегальной иммиграцией в страны Евросоюза. Директива определяет общие признаки состава преступления,

¹ Потемкина О.Ю. Европейский союз в борьбе с нелегальной иммиграцией: новые тенденции // Вся Европа.ру. 2009. № 5 (33) // http://alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1130.

² Еремина Н.В., Чихачев А.Ю. От политики «открытых дверей» до миграционного кризиса: реформирование миграционной политики в коммунитарном и национальном измерениях на примере Великобритании и Франции // Сравнительная политика. 2016. Т. 7. № 4. С. 36.

³ См.: Карлова И. Влияние иммиграционных потоков на внутреннюю безопасность в стране на примере Германии. Таллинн, 2015. С. 54.

состоящего в помощи незаконному проникновению иностранцев на территорию государств-членов и обязывает их ввести необходимые санкции. В рамочном решении определен минимальный перечень и размер наказаний, в том числе для юридических лиц, закреплены правила о подведомственности соответствующих уголовных дел.

Оба документа действуют в совокупности с другими, принятыми в целях борьбы с нелегальной иммиграцией, незаконной трудовой деятельностью, торговлей людьми, и направлены на развитие шенгенского права.

Контрабанда мигрантов по морю является одной из наиболее опасных форм незаконной миграции, которая часто сопровождается многочисленными жертвами среди ищущих лучшей доли. Символом трагической реальности нелегальной иммиграции в страны ЕС стали образы несчастных просителей убежища, забитых в маломерные лодки, совершающих опасные рейсы в Европу. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, только за апрель 2015 г., в самый разгар миграционного кризиса, в Средиземном море утонуло и пропало без вести 1308 беженцев и мигрантов¹.

Граница шенгенского пространства включает в себя более чем 42 000 км береговой линии, почти 9000 км наземных границ и около 300 международных аэропортов. Задача управления потоком законной и нелегальной миграции требует четкой картины нынешней ситуации на всех внешних границах ЕС — от аэропортов, а также от других примерно 1800 пунктов пересечения границы ЕС как на суше, так и на морских портах. Для решения данной задачи береговые службы и военно-морские службы государств ЕС прилагают значительные усилия по координации совместных действий при поддержке Европейского пограничного и берегового агентства (*FRONTEx*).

История. 30 марта 2004 г. министры внутренних дел государств-членов приняли важное решение об образовании Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств — членов ЕС (*FRONTEx*).

Учредительным актом Фронтекс явился Регламент ЕС 2007/2004 от 26 октября 2004 г.², в который впоследствии были внесены поправ-

¹ The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees. UNHCR 1 July 2015 // <http://www.unhcr.org/5592bd059.html>.

² Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union // Official Journal of the European Union L 349/1, 25.11.2004.

ки посредством регламентов, принятых в 2007 и 2011 гг.¹ Изменения в статус агентства были внесены в 2013 г. в связи с созданием в его структуре Европейской системы пограничного контроля (*European Border Surveillance System (EUROSUR)*)².

Создание Фронтекс изначально было предопределено введением четырех свобод передвижения товаров, лиц, услуг и капитала Римским договором 1957 г., а затем и основанием шенгенского пространства с необходимостью укрепления его внешних границ в 90-е гг. прошлого столетия. С подписанием Амстердамского договора это направление сотрудничества было включено в рамки Евросоюза, и Совет по вопросам юстиции и внутренних дел предпринял ряд шагов в сторону налаживания механизмов по координации действий государств в области миграции, предоставления убежища и безопасности.

С этой целью в структуре ЕС и была создана общая группа внешних пограничников – группа, состоящая из членов Стратегического комитета по иммиграции, границам и убежищу (*SCIFA*) и руководителей национальных служб пограничного контроля. Группа координировала национальные проекты специальных центров по пограничному контролю. Их задача заключалась в наблюдении за пилотными проектами в масштабах ЕС и в осуществлении общих операций, связанных с управлением границами.

Согласно Регламенту ЕС № 2007/2004, учреждающему Фронтекс, основные задачи агентства состояли в следующем:

- координация оперативных действий государств-членов по охране внешних границ;
- развитие общей интегрированной модели оценки рисков и подготовка анализа специфических рисков;
- оказание помощи государствам-членам в обучении персонала национальных пограничных служб посредством организации за-

¹ Regulation (EU) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers // Official Journal of the European Union, L 199/30, 31.7.2007;

Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union // Official Journal of the European Union, L 304/1, 22.11.2011.

² Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur) // Official Journal of the European Union L 295/11, 6.11.2013.

ятий на наднациональном уровне для инструкторов и проведения семинаров;

- оказание помощи государствам-членам в организации ими совместных операций по депортации нелегальных иммигрантов; с этой целью агентство может воспользоваться ресурсами Евросоюза;

- составление каталога успешных мероприятий государств-членов по высылке нелегальных иммигрантов.

Для успешной реализации поставленных задач агентство наделялось компетенцией по проведению:

- совместных операций – Фронтекс планирует, координирует и реализует совместные операции с использованием персонала и оборудования государств-членов на внешних границах (морской, наземной и воздушной);

- обучения – Фронтекс отвечает за разработку общих стандартов обучения для пограничников по всей территории Союза и обучение среднего и высокого уровня для более старших офицеров;

- анализа рисков – Фронтекс собирает и анализирует текущую информацию о состоянии на внешних границах. Данные собираются на основе информации пунктов пропуска и другой оперативной информации, поступающей от государств-членов, из средств массовой информации и научных исследований.

- научных исследований – Фронтекс служит платформой для применения достижений технического прогресса в условиях пограничного контроля;

- операций быстрого реагирования – Фронтекс создал объединенные ресурсы в виде европейских пограничных групп, обладающих доступом к обширной базе данных. Эти команды находятся в полной готовности в случае кризисной ситуации на внешних границах;

- совместных операций по возвращению нелегальных мигрантов – Фронтекс помогает государствам-членам в координации их усилий по возвращению нелегалов при условии соблюдения основных гарантий прав человека, как они изложены в Хартии Евросоюза об основных правах;

- обмена информацией о возникающих рисках и текущем состоянии дел на внешних границах – Фронтекс развивает и управляет системами, позволяющими обмен такой информацией.

Реорганизация. Европейский миграционный кризис, разразившийся в 2015 г., выдвинул на первый план необходимость повышения безопасности внешних границ ЕС, что подтолкнуло Еврокомиссию выступить с рядом инициатив по совершенствованию совместной

миграционной политики государств-членов, которые были изложены в Европейской повестке дня по миграции¹.

Документ содержит перечень мер на краткосрочную и долгосрочную перспективу, которые, по мнению Комиссии, должны повысить эффективность противодействия торговле людьми и снизить приток нелегалов в европейские страны. Среди краткосрочных приоритетов указывается на необходимость активизации поисково-спасательных работ в Средиземном море с целью предотвращения жертв среди беженцев, справедливое распределение бремени по принятию иммигрантов среди государств — членов ЕС и активизацию сотрудничества со странами, не входящими в организацию, в том числе с африканскими государствами.

На долгосрочную перспективу Комиссия предложила принятие шагов по снижению стимулов для нелегальной иммиграции, налаживанию механизма по возвращению нелегальных мигрантов в государство гражданства, повышению уровня обеспечения безопасности границ и внедрению эффективного управления всеми внешними границами ЕС, совершенствованию политики Союза в области миграции в целом и в сфере предоставления убежища в частности.

Среди мер, направленных на повышение эффективности управления внешними границами, Европейской комиссией был предложен план по реорганизации Фронтекс, воплощенный в Регламенте ЕС 2016/1624 о европейской пограничной и береговой охране, принятом 14 сентября 2016 г.²

Действительно, миграционный кризис наглядно продемонстрировал существующие проблемы в деятельности Фронтекс. В первую очередь это касалось оперативного реагирования: Агентство во многом зависело от государств — членов ЕС. Финансирование из добровольных взносов участников Союза, недостаточный штат и техническое оснащение, ограниченный мандат по выполнению операций по возвращению или управлению границами без предварительного запроса

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration (COM(2015) 240 final of 13.5.2015) // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015DC0240>.

² Регламент (ЕС) 2016/1624 Европейского парламента и Совета от 14 сентября 2016 г. о европейской пограничной и береговой охране, и дополняющий Регламент (ЕС) 2016/399 Европейского парламента и Совета, и отменяющий Регламент (ЕС) 863/2007 Европейского парламента и Совета, Регламент Совета (ЕС) № 2007/2004 и Решение Совета 2005/267 / ЕС // https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.251.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2016:251:TOC.

государства-члена и на проведение поисково-спасательных операций — эти и ряд других обстоятельств являлись тормозом быстрого и эффективного реагирования на внешние угрозы, связанные с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми.

Как отмечается в пресс-релизе Еврокомиссии, «с 2005 года роль Фронтекс заключалась в содействии, координации и развитии интегрированного управления границами. Однако до сих пор агентству предоставлялась лишь ограниченная роль в оказании государствам-членам поддержки в управлении своими внешними границами. Кризис показал, что ограничения ресурсов Фронтекс с точки зрения персонала и оборудования, невозможность инициировать и осуществлять операции по возвращению или управлению границами и отсутствие явной роли для проведения поисково-спасательных операций, препятствовали Агентству эффективно реагировать на значительное увеличение миграционного давления»¹.

С принятием Регламента Фронтекс получил иное название — Европейская пограничная и береговая охрана ЕС. В документе подчеркивается важность именно **интегрированного** управления внешними границами Союза. В Преамбуле отмечается, что «...необходимо эффективно контролировать пересечение внешних границ, решать миграционные проблемы и потенциальные будущие угрозы на внешних границах, обеспечивать высокий уровень внутренней безопасности в Союзе, защищать функционирование Шенгенской зоны и уважать всеобъемлющий принцип солидарности. В свете этого необходимо укрепить управление внешними границами, опираясь на работу Фронтекс и далее превращая ее в **агентство с общей ответственностью** за управление внешними границами (10). В этой связи задачи Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств — членов Европейского союза должны быть расширены (11)...».

Таким образом, мандат Фронтекс был укреплен и расширен, основные задачи Агентства сосредоточены на создании технической и оперативной стратегии для осуществления комплексного управления границами на уровне Союза; осуществлении надзора за эффективным функционированием пограничного контроля на внешних границах, оказании расширенной технической и оперативной помощи государ-

¹ Европейская повестка дня о миграции: обеспечение внешних границ Европы // Европейская комиссия — информационный бюллетень. Страсбург, 15 декабря 2015 г // http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6332_en.htm.

ствам-членам путем совместных операций и быстрого вмешательства на границе, обеспечении выполнения практических мер в ситуациях, требующих неотложных действий на внешних границах, оказании технической и оперативной помощи в поддержку поисково-спасательных операций для лиц, терпящих бедствие в море, а также организации операций по реадмиссии.

По существу задачи, поставленные перед Фронтексом в 2004 г., формально мало изменились, между тем были решены самые важные проблемы, не позволяющие Фронтекс эффективно отвечать на внешние угрозы, — практически в два с лишним раза увеличен штат персонала Агентства и расширено финансирование из бюджета ЕС. Кроме того, осознав высокую степень проблемы нелегальной иммиграции, государства — члены Союза на практике подтвердили желание сотрудничать.

Фронтекс работает по следующим основным направлениям.

Координация оперативного сотрудничества союзных государств по управлению внешними границами. Это направление деятельности Агентства самое заметное. Хотя регулярный пограничный контроль находится под исключительной ответственностью государств-членов, оперативная роль Фронтекс сосредоточена на координации развертывания дополнительных экспертов и технического оборудования в тех пограничных районах, которые оказываются под угрозой. Совместно с принимающей страной Агентство проводит оценку количества офицеров, обладающих особыми знаниями, количества и типа требуемого технического оборудования. Затем Фронтекс направляет запрос всем государствам-членам и шенгенским странам на необходимых специалистов и экспертов, четко указывая их требуемые профили, а также специальное оборудование, необходимое для операции. Во время развертывания сотрудники Фронтекс осуществляют свои полномочия по пограничному надзору в соответствии с Шенгенским кодексом о границах.

Помимо пограничного контроля, операции Агентства могут охватывать задачи, связанные с обеспечением безопасности на море, поисково-спасательными мероприятиями, защитой окружающей среды.

Одним из нововведений регламента стало создание группы быстрого реагирования из 1500 пограничников, предоставляемых государствами-членами и странами Шенгенского соглашения, ассоциированными с ЕС (Норвегия, Исландия, Швейцария), в распоряжение Фронтекс для проведения оперативных мероприятий по противодействию нелегальной иммиграции и торговле людьми (п. 5 ст. 20).

В случае возникновения кризисной ситуации операция с участием контингента Фронтекс может быть развернута в течение пяти дней. Помимо предоставления персонала, государства-участники передают в распоряжение Агентства дополнительное техническое оборудование, включая транспортные средства, морские и воздушные суда.

Совместные операции Фронтекс планируются и разрабатываются на основе *мониторинга и анализа рисков*, в которых оценивается вероятный будущий риск нелегальной миграции и трансграничной преступности вдоль внешней границы ЕС. Анализ рисков является отправной точкой для всех мероприятий Агентства, от принятия стратегических решений на высоком уровне до планирования и осуществления оперативной деятельности.

Одним из элементов новых правил является то, что Агентству теперь также поручено проводить *оценки уязвимости* в отношении возможностей государств-членов управлять своими границами. Оценки уязвимости способствуют эффективному, высокому и единообразному уровню пограничного контроля на внешних границах ЕС. Они позволяют выявлять и впоследствии предлагать меры по устранению любых возможных недостатков и, следовательно, служат также целью предотвращения кризиса на внешних границах ЕС.

Управление информацией. Фронтекс собирает широкий диапазон данных от государств-членов, органов ЕС, стран-партнеров и организаций, а также из СМИ и других источников о ситуации на границе и за ее пределами. Информация анализируется с целью создания общей картины о внешних границах ЕС. Помимо установления тенденций и выявления рисков, Фронтекс также дает рекомендации относительно реагирования на различные проблемы на внешних границах ЕС, включая трансграничную преступность. Это помогает оптимизировать использование доступных ресурсов и повышать эффективность принимаемых действий.

Мониторинг границ осуществляется при помощи *Frontex Situation Center (FSC)*. FSC имеет целью обеспечить постоянно обновляемую картину, максимально приближенную к реальному времени, о внешних границах и миграционной ситуации в Европе.

Как было отмечено, отдельные изменения в деятельности Фронтекс связаны с введением Европейской системы пограничного контроля (Евросур) в качестве «общих рамок для обмена информацией и сотрудничества между государствами-членами и Агентством в целях улучшения осведомленности и увеличения потенциала реагирования на внешних границах Евросоюза по выявлению, предотвращению

и борьбе с нелегальной иммиграцией, трансграничной преступностью, защите и спасению жизней мигрантов» (ст. 1 Регламента 1052/2013 от 22 октября 2013 г.).

Механизм Евросур состоит из нескольких компонентов, основным из которых являются национальные координационные центры (НСС). Каждое государство формирует такой центр для осуществления контроля на национальных границах и обмена информацией относительно фактов ее незаконного пересечения и трансграничной преступной деятельности. Национальные данные, обработанные при помощи персонала Евросур, поступают в информационную базу для формирования общей ситуационной картины состояния союзных границ. Информация, содержащаяся в базе данных, складывается из сведений, полученных при помощи фото- и видеосъемок, от спутников и других средств наблюдения. Государства — члены ЕС могут использовать эту информацию для улучшения осведомленности о ситуации на границах.

Совокупность всей информации, предоставляемой базой Евросур, называется *Eurosur Fusion Services* (объединенная система Евросур). Она обеспечивает доступ к современным технологиям, предотвращает дублирование мероприятий, проводимых государствами для обеспечения безопасности границ, и снижает затраты. Кроме того, *Eurosur Fusion Services* при помощи оптических и радиолокационных спутниковых технологий позволяет автоматизированное отслеживание и обнаружение позиций морских судов, подозреваемых в использовании для нелегальной иммиграции и торговли людьми. Большая часть информации предоставляется на базе сотрудничества с Европейским агентством по безопасности на море (EMSA) и Спутниковым центром ЕС (SatCen).

Одним из важнейших направлений деятельности Фронтекс является оказание помощи государствам-членам в подготовке пограничников, разработка для них общих стандартов, обеспечивающих на европейском уровне обучение инструкторов национальных пограничных служб. У каждой страны есть свои потребности в безопасности границ. Хотя морские границы находятся в центре внимания таких островов, как Кипр и Мальта, другие страны, такие как Австрия, не имеют морской границы, но окружены сухопутными границами. Аналогичным образом системы и структуры, используемые в каждой стране, сильно различаются — у некоторых есть пограничники, в то время как другие используют полицейские подразделения или другие органы власти для пограничного контроля. Следовательно, каждое

государство — член ЕС имеет свои собственные учебные решения. Для того чтобы пограничные власти всех этих стран работали вместе с одними и теми же стандартами, необходимо установить общие основания, и именно в этом заключается работа и обучение в рамках Фронтекс.

Фронтекс оказывает помощь государствам-членам и шенгенским странам в *операциях по возвращению нелегальных мигрантов*. Агентство отвечает за координацию операций по возврату на техническом и операционном уровнях, включая добровольное возвращение. На практике это означает, что Фронтекс предлагает поддержку в организации и осуществлении операций по возврату, организованных отдельными государствами-членами.

Сотрудничество со странами, не входящими в ЕС, является неотъемлемой частью мандата Фронтекс для обеспечения внедрения Европейского интегрированного управления границами (ИВМ) и одним из стратегических приоритетов работы агентства.

Совместно с партнерами из-за пределов ЕС Фронтекс работает над созданием все более связанного глобального сообщества по управлению границами, которое соответствует самым высоким стандартам для управления границами, береговой охраны, правоохранительной деятельности и возвращения, гарантирует защиту основных прав и тесно сотрудничает в решении нерегулярных миграции и трансграничной преступности.

Фронтекс разрабатывает и поддерживает надежную сеть партнерских отношений с компетентными органами стран, не входящих в ЕС, особенно в странах, соседствующих с ЕС, а также в странах происхождения и транзита для нерегулярной миграции.

Сегодня Фронтекс представляет собой агентство с персоналом в 600 человек из 29 стран, который должен быть увеличен до 1200 к 2020 г. Кроме того, в Агентстве действуют около 1700 офицеров (не включая группу быстрого реагирования), находящихся на морских, сухопутных и воздушных границах Союза и представляющих собой специалистов самого разного профиля. Бюджет Агентства, составляющий в 2005 г. 6 млн евро возрос до 320 млн евро в 2018 г.¹

19–20 сентября 2018 г. в Зальцбурге состоялся очередной неформальный саммит глав государств — членов Евросоюза, на котором наряду с проблемами по *Brexit* обсуждались вопросы дальнейшего развития миграционной политики ЕС.

¹ Официальный сайт Фронтекс // <https://frontex.europa.eu/about-frontex/>.

За неделю до саммита Комиссия предложила последние элементы, необходимые для достижения компромисса по вопросам миграции и реформы границы, в том числе по усилению роли Фронтекс в охране внешних границ Союза.

Первый вице-президент Франс Тиммерманс сказал: «Новое оперативное подразделение Европейской пограничной и береговой охраны из 10 000 сотрудников ЕС и усиленное агентство ЕС по убежищу обеспечит эффективное обеспечение солидарности ЕС на местах — всякий раз, когда это необходимо. Мы предоставляем государствам-членам необходимые инструменты для согласования общей реформы системы убежища ЕС и обеспечения правильного баланса между солидарностью и ответственностью. Сейчас настало время, чтобы они выполнили это обязательство»¹.

Среди предложений по усилению мандата Фронтекс прозвучали следующие:

— *создание постоянного корпуса из 10 000 оперативных сотрудников к 2020 г.* Предполагается, что в перспективе Агентство сможет опираться на собственный персонал и собственное оборудование: морские и воздушные суда, транспортные средства, которые могут быть развернуты в любое время и для всех необходимых операций. Комиссия выделила 2,2 млрд евро в рамках бюджета ЕС 2021—2027 гг., с тем чтобы Агентство могло не только приобретать, но и эксплуатировать воздушные, морские и земельные активы, необходимые для его деятельности. Усиленная европейская пограничная и береговая охрана не возьмет на себя ответственность за защиту внешних границ Союза — это останется прерогативой государств-членов. В то же время Фронтекс усилит вспомогательную роль в рамках своего нового мандата и будет использовать новые возможности в координации действий государств ЕС на местах. Все операции Фронтекс будут проходить под контролем и командованием принимающего государства-члена. Команды, развернутые из постоянного корпуса Агентства, будут выполнять свои обязанности и задачи в соответствии с инструкциями руководителей команд из принимающей страны;

— *усиление исполнительных полномочий*: под контролем государства-члена, в котором они развернуты, члены постоянного корпуса ЕС и береговой охраны смогут выполнять задачи, требующие дополнительных полномочий для обеспечения полной операционной эффективности,

¹ Из пресс-релиза Европейской комиссии // http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5712_en.htm.

таких как идентификация личности, разрешение или отказ на пересечение внешней границы и перехватывание иммигрантов на границе;

— *дополнительная поддержка по возвращению иммигрантов*: помимо организации и финансирования совместных операций по возвращению, Агентство теперь также сможет поддерживать процедуры возвращения в государствах-членах, например, путем выявления нелегальных иммигрантов, получения проездных документов и подготовки решений о возврате от национальных властей, которые несут ответственность за принятие фактических решений о возврате;

— *более тесное сотрудничество со странами, не входящими в ЕС*: при условии предварительного согласия соответствующей страны Агентство сможет начать совместные операции и развернуть персонал за пределами ЕС и соседствующих стран;

— *увеличение финансовых средств*: общая стоимость предлагаемого обновления европейской границы и береговой охраны составляет 1,3 млрд евро за период 2019–2020 гг. В рамках следующего бюджетного периода ЕС 2021–2027 гг. предлагается в общей сложности 11,3 млрд евро¹.

Таким образом, предложения Комиссии включают в себя ряд элементов, которые гарантируют, что Европейское пограничное и береговое агентство и национальные власти государств-членов смогут эффективно работать на основе общей стратегии европейских границ и координировать свои действия путем обмена информацией и сотрудничества в сфере противодействия нелегальной иммиграции.

¹ Из пресс-релиза Европейской Комиссии // URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5715_en.htm.

ЕВРОПЕЙСКИЙ МИГРАЦИОННЫЙ КРИЗИС И РУССКОЯЗЫЧНЫЕ В ЭСТОНИИ: СЛУЧАЙ НАРВЫ¹

Введение

Несмотря на то что после распада СССР прошло уже почти 30 лет, «вопрос» о русскоязычных в Эстонии все еще остается довольно острым в эстонской политической повестке дня, а в контексте общеевропейского миграционного кризиса 2015–2016 гг. получил новое развитие. В отличие от Германии или Швеции, принявших сотни тысяч мигрантов на своей территории, Эстония, согласно плану Евросоюза, в 2016–2017 гг. должна была принять всего 550 человек, большинство из которых — семьи из Сирии и Ирака, уже находящиеся на территории ЕС². Однако формальная и инфраструктурная готовность страны разместить беженцев едва ли соотносилась с эмоциональной открытостью местного населения к приезду «чужих». Так, в мае 2015 г. на тот момент президент Эстонии Тоомас Хенрик Ильвес (2006–2016) отметил, что вопрос о современных мигрантах в стране не может быть воспринят в отрыве от ее прошлого опыта жизни в условиях советской

¹ *Яцык Александра Владимировна* — кандидат социологических наук, директор Научно-образовательного центра культурных исследований постсоциализма Института социально-философских наук и массовых коммуникаций Казанского (Приволжского) федерального университета.

² *Vahla A.* Minister: No plan to discuss new refugee resettlement scheme at present, ERR, ee, 28 September 2017 // <http://news.err.ee/633024/minister-no-plan-to-discuss-new-refugee-resettlement-scheme-at-present>.

«колонизации»¹. Именно в этом ключе для ряда эстонских интеллектуалов дискурс о «приезжих» связан с развитием идеи эстонского «обороняющегося национализма», как попытки построить демократическое общество, основанного, с одной стороны — на принципах мультикультурализма и разнообразия, а с другой — ставящего во главу угла этнический фактор и задачу выживания маленькой².

В этом контексте внутренние эстонские дебаты о влиянии прошлого советского и нынешнего миграционных потоков на эстонское общество так или иначе разворачиваются в разрезе обсуждения его отношений либо с Европейским союзом³, либо с Россией. В первом случае основная проблемная повестка фокусируется на идее следования принципам солидарности и демократическими нормам. Так, министр иностранных дел Эстонии в 2015 г. Марина Кальюранд заявила, что кризис беженцев, постигший Европу, — это своеобразное «испытание» всех стран — членов ЕС, оказавшихся в «одной лодке», на гуманность и человечность⁴. Марью Лауристин, член Европарламента от Эстонии и социолог университета Тарту, также говорила о том, что текущий миграционный кризис в Европе мог бы послужить катализатором для внутренней солидаризации стран — членов ЕС друг с другом, включая тех, кто, как Эстония, имели негативный опыт советской культурной и политической оккупации⁵.

Действительно, миграционный поток в Эстонию был одним из самых сильных в советский период, что вкупе с депортациями коренного населения радикальным образом изменили этнический состав этого региона. Согласно данным Андреаса Казекампа, количество русскоязычных, проживающих в Эстонии, за время ее нахождения в составе СССР выросло примерно в 10 раз⁶. Так как, согласно эстон-

¹ *Tambur S.* Migration crisis polarizes opinions in Estonia, *Err.ee*, 22 May 2015 // <http://news.err.ee/v/55ea4612-1abb-4cee-95ef-91e4bc775df9>.

² *Lauristin M., Heidmets M.* Introduction: The Russian Minority in Estonia as a Theoretical and Political Issue / M. Lauristin, M. Heidmets (eds.), *The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia* (Tartu University Press, 2002). P. 20.

³ *Jurado E.* Complying with European Standards of Minority Protection. The Impact of the European Union, OSCE and Council of Europe on Estonian Minority Policy, 1991-2000 (Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Muller, 2008).

⁴ *Кальюранд М.* Испытание для Европы // Postmees, 15 октября 2015, <https://rus.postmees.ee/3373747/ispytanie-dlya-evropy>.

⁵ *Лауристин М.* Кризис с беженцами — это минута правды для Эстонии // Newroom, 12 сентября 2015, http://nr2.lt/News/Lithuania_and_Baltics/Lauristin-Krizis-s-bezhencami-eto-minuta-pravdy-dlya-Estonii-105961.html.

⁶ *Kasekamp A.* A History of the Baltic States (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010).

скому дискурсу, все они приехали на территорию страны уже после ее оккупации Советским Союзом, то и они, и их потомки, родившиеся до 1991 г. на территории ЭССР, являются мигрантами¹. Их менталитет, культурные и политические установки, как пишут Лауристин и Хедметс, были чужды эстонскому населению, которое формировалось в тесной корреляции с европейской средой и ее принципами. Поствоенные же эмигранты в Эстонию были носителями «установок советского типа, включая следование правилам [коммунистической, правящей. — А.Я.] партии и ее элиты, отрицание рыночных отношений в экономике и патернализма и коллективизма в сфере трудовых отношений»².

Подобный аргумент о Хантингтоновском цивилизационном разломе между Европой — демократическим — эстонским и Россией — советским — русскоязычным типами обществ внутри Эстонии приобрел новое звучание в свете недавнего кризиса беженцев, включив в себя новую культурную границу — ориентальную. В этом контексте «старая» бинарная оппозиция «эстонское» (свое) — «русское / русскоязычное» (другое)³ стала более сложной, включив в себя противопоставление «местного населения» (будь то эстонское большинство или русскоязычное меньшинство) и мигрантов с (еще более дальнего, чем Россия) Востока.

В данной главе я анализирую восприятие русскоязычным населением Эстонии текущего миграционного кризиса в Европе как фактора, влияющего на их собственное положение в политическом сообществе в стране. Я интерпретирую этот вопрос в рамках подхода популярной геополитики, который фокусируется на культурных репрезентациях территорий, пространств и политик идентичности в локальных, местных и повседневных дискурсах⁴. В частности, я обращаюсь к 24 глубинным интервью, собранным в городе Нарве в 2015–2017 гг., с представителями НКО, социальными активистами, журналистами, политиками, представителями социальных служб и PR-специалистами, работавши-

¹ Kuus M. *Geopolitics Reframed. Security and Identity in Europe's Eastern Enlargement*. Palgrave Macmillan, 2007. P. 73.

² Lauristin M., Heidmets M. Introduction: The Russian Minority in Estonia as a Theoretical and Political Issue / M. Lauristin, M. Heidmets (eds.). *The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia*. Tartu University Press, 2002. P. 21.

³ Feldman M. Russia and Europe in the Estonian security discourse / P. Joenniemi, Viktorova (eds.). *Regional Dimensions of Security in Border Areas of Northern and Eastern Europe*. Tartu: Peipsi Center for Transboundary Cooperation, 2001. P. 254–264.

⁴ See, for instance: Dittmer J., Grey N. *Popular Geopolitics 2.0: Towards New Methodologies of the Everyday* // *Geography Compass* 4, no. 11 (2010). P. 1664–1677.

ми в данном регионе и имевшими опыт работы в проектах, связанных с мигрантами разного рода. Интервью проводились на русском языке и длились от получаса до часа. Все эксперты владели русским и эстонским языками, имели различный культурный бэкграунд (некоторые родились в Эстонии, некоторые мигрировали в Нарву в советское время) и гражданство (эстонское, российское или так называемый серый паспорт)¹. Возраст экспертов варьировался от 25 до 55 лет.

Нарва и кризис с беженцами: «двойная эмиграция»

Эстонский город Нарва, чье большинство населения составляют потомки русскоязычных мигрантов советского времени, — яркий пример того, как основанный на этнической логике социальный консерватизм может демонстрировать логику политического исключения. Многочисленные работы как художественного², так и академического³ плана описывают Ида-Вирумский регион и его столицу Нарву как территорию особой — советской — ментальности, чьи жители разительно отличаются от этнических эстонцев. Экономический кризис 1990-х, высокий уровень безработицы и социальная миграция из региона делают этот имидж еще менее привлекательным.

В эстонских политических дебатах кризис с беженцами неотъемлемо связан с культурными и социальными проблемами русскоязычного сообщества. Президент парламентского комитета по культуре Лайне Рандьярв и вице-мэр Таллинна Михаил Кылварт отмечали, что кризис с беженцами продемонстрировал неадекватность предыдущих программ по интеграции русскоязычных жителей в эстонское обще-

¹ Так называемый серый паспорт, или паспорт негражданина был введен эстонским правительством в 1993 г. для тех жителей Эстонии, кто не жил в стране до 1938 г. или не был потомком тех, кто жил. «Серый паспорт» позволяет жить в Эстонии и посещать Россию и страны ЕС без визы, однако не дает права голосовать и не свидетельствует о наличии эстонского гражданства.

² См., например: *Хвостов А.* Страсти по Силлямяэ. Таллинн: Ките, 2013; *Райк К.* Моя Нарва: между двух миров. Тарту: Петроне принт, 2014.

³ *Kallas K.* Claiming the diaspora: Russia's compatriot policy and its reception by Estonian-Russian population // *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 15/ 3 (2016). P. 1–25; *Trimbach D.J., O'Lear S.* Russian in Estonia: Is Narva the next Crimea? // *Eurasian Geography and Economics*, 56/5 (2015). P. 493–504; *Kattago S.* Commemorating Liberation and Occupation: War Memorials Along the Road to Narva // *Journal of Baltic Studies*, 39/1 (2008). P. 431–449; *Pföser A.* Between Security and Mobility: Negotiating a Hardening Border Regime in the Russian–Estonian Borderland // *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41/10 (2015). P. 1684–1702.

ство. По мнению последнего, уровень ксенофобии растет день от дня, и система интеграции не работает.

«К сожалению, за 20 последних лет я практически не слышал рассуждений на самом высоком уровне о гуманизме, когда речь шла об отношении к нацменьшинствам, многие представители которых здесь родились. Наш президент в одном из своих самых первых высказываний о беженцах отметил, что мы не должны их принимать, поскольку у нас здесь итак хватает мигрантов. Это потом он заговорил о гуманизме»¹, — отметил вице-мэр.

Негативные установки в отношении принятия беженцев становятся, однако, дополнительным консолидирующим фактором для нарвского русскоязычного сообщества и местных политиков. Так, например, в 2015 г. представители центристской партии в городе и в Ида-Вирумаа — также наиболее популярной среди русскоязычного населения страны — довольно резко реагировали на запрос эстонского правительства о принятии беженцев, апеллируя к тому, что власти Эстонии сами признают, что их регион считается проблемным с точки зрения интеграции в эстонское общество и потому нагрузка в виде новых мигрантов с совершенно отличающимся культурным бэкграундом может создать дополнительный фактор социальной и культурной напряженности².

Действительно, многие русскоязычные в Нарве говорят о себе как о советских людях, которые чувствуют себя в новой независимой Эстонии чужими, даже несмотря на наличие у них эстонского гражданства. Многие из них считают себя преданными и Россией, и Эстонией. Как выразился представитель эстонского парламента от Нарвы, «у людей была уверенность в том, что вот мы производим что-то, и это что-то нужно всегда. А с этими ребятами [эстонцами. — А.Я.] мы до сих пор нормально жили, и дальше будем жить. Люди просто не представляли после восстановления независимости, как к ним будут относиться и поступят с их предприятием... Очень болезненно переживался психоз в 90-х с гражданством, непонятный статус части населения, кто имел корни советские и постоянные угрозы высылки. И при этом — это очень важно — людям было стыдно за свою историческую родину»³.

Парадоксально, что дискурс отчуждения и сопутствующая ему идентичность мигранта были восприняты многими русскоязычными

¹ Кылварт: наша система не готова к приему беженцев. Postimees. 2016. 30 марта // <https://rus.postimees.ee/3636835/kylvart-nasha-sistema-ne-gotova-k-priemu-bezhencev>.

² О беженцах // Narvacity. 2015. 8 сент. // <http://narvacity.ee/2015/09/08/o-bejencah/>.

³ Интервью с представителем Нарвы в эстонском парламенте. Нарва, август 2016 г.

как базовая форма адаптации для жизни в сложных условиях нарождающегося национального государства. Тот или иной тип гражданства, который выбирали для себя русскоязычные, стал своеобразной символической линией, по которой проходила политическая граница сообществ, хотя этот выбор очень часто не был напрямую связан с политическими предпочтениями. Как отмечает одна из представительниц нарвской НКО, работающей с мигрантами, «когда паспорт стало можно получить только через интеграционные требования, через язык, у кого-то просто не было такой возможности. Кто-то по возрасту, кто-то просто здесь не жил — уходил в море, например на 9 месяцев. Или когда человек всю жизнь жил без языка и в один момент вдруг стало нужно его знать, и гражданство на той земле, где жили его бабушки, его родине, стало возможно получить только через язык, а он его даже в школе не учил? Был ли выбор в такой ситуации? Поэтому те, кто сразу оформлял российское гражданство, или паспорт иностранца, который тоже перерос в российское гражданство, — это просто было тактически более простое решение. Российское гражданство дают всем, и у тебя хотя бы какой-то легальный документ, паспорт иностранца — было непонятно, что с ним будут делать. Хотя огромная часть населения все-таки этот язык тогда сдали и получили гражданство»¹.

Те чувства изоляции и депривации, которые испытывали многие русскоязычные в Эстонии в 1990-е, находят свое отражение сегодня в различных формах. Информанты говорили о том, что, будучи в эстоноязычном окружении, они часто ощущают свою маргинальность, а приезжающие в Нарву жить и работать редкие эстонцы словно бы призваны выполнять «просветительскую» и «цивилизационную» миссию, «нести европейскую культуру»². Подобный имидж региона, распространенный в эстоноязычном сообществе, не воспринимается нарвскими жителями позитивно. То же касается и попыток «интегрировать» регион через эстонский язык и культуру. Со слов местного политика, «даже когда русский ребенок учится в эстонской школе, знает прекрасно язык, и все равно страна такая маленькая, что все прекрасно знают его корни. И пробиться — для этого нужно фамилию поменять, нужно говорить безукоризненно. Я столкнулся с тем,

¹ Интервью с представителем эстонского фонда, занимающегося мигрантами, Нарва, август 2016 г.

² Интервью с представителем НКО, ведущим молодежные образовательные проекты о беженцах и мигрантах. Нарва, август 2016 г.

что эстонец эстонцу прощает, когда тот ошибается в речи, но четко и старательно подмечают ошибки, когда говорят те, кто язык выучил»¹.

По его мнению, эстонское правительство в 1990-е гг. не было заинтересовано в интеграции русскоязычных. Более того, «им нужна была как можно более дешевая рабочая сила без особых социальных лифтов... реформа собственности в Эстонии началась в 1992 г. Для того чтобы подготовить хотя бы зачатки реформы собственности, нужно хотя бы несколько лет. Это значит, что еще при Советском Союзе, КГБ, кто-то где-то готовился разделить то, что здесь есть, между избранными. И как только — независимость, тут же у русских начались проблемы — оформление документов, гражданство, языковые требования... речь идет о сотнях тысяч людей, которые работали рабочими на заводах, в колхозах — вот уже треть страны исключена из процесса приватизации. Делим между своими»².

В целом подобное скептическое отношение к официальному Таллинну характерно для значительной части нарвского дискурса. В этом ракурсе кризис с беженцами не воспринимается как коллективная социальная ответственность, которую русскоязычные должны разделить с эстонским обществом. Более того, возможный наплыв беженцев из мусульманских стран, чьи верования и ценности резко отличаются от присущих эстонской национальной культуре, может быть хорошим «уроком» для эстонских националистов, чьим внутренним «врагом» до сих пор было русскоязычное население. Со слов нарвского представителя в эстонском парламенте, «ко мне ЕКРЕвские ребята [представители консервативной и националистической эстонской партии ЕКРЕ. — А.Я.] год назад начали подходить с вопросами: «русские нас поддержат в этой борьбе против мигрантов?» Здесь бытует такое настроение: «ну, давайте, с нами не могли ужиться, попробуйте с этими»... Так что тяжелые времена мы пережили. Не хотите жить с нами, попробуйте без нас — очень многие так говорят. То есть если люди проходят такое на протяжении 25 лет, то чем их еще испугаешь?»³

Нарва, Россия и Европа

Информанты в Нарве упоминали свои сильные идентичностные связи с Россией. Многие из них говорили о возрастающем чувстве

¹ Интервью с представителем НКО, ведущим молодежные образовательные проекты о беженцах и мигрантах. Нарва, август 2016 г.

² Интервью с представителем Нарвы в эстонском парламенте. Нарва, август 2016 г.

³ Там же.

гордости за историческую родину, связанном с приходом Владимира Путина к власти и совпавшими с этим периодом достаточно высокими темпами экономического роста и развития в стране. Информанты также признавали чрезвычайно высокую значимость российских медиа для русскоязычного населения Эстонии. По мнению представительницы местной НКО, работающей в сфере образовательных проектов Эстонии и Евросоюза для мигрантов, «люди очень соотносят себя с Россией. Наша коллега одна... говорит, что «у нас только российские каналы, мы получаем информацию только оттуда, и наши суждения очень связаны с тем, что говорит Россия». Многие семьи даже в районе сорока [лет. — А.Я.] получают информацию оттуда. Есть люди, у которых в машинах русские флаги, и они говорят: «Мы — Россия». Более того, даже маленькие дети... вот мой сын, он учится с школе с «погружением» [с углубленным изучением эстонского языка. — А.Я.] ...Дома мы никогда не обсуждаем политические темы, но, видимо, бабушка смотрит [российское телевидение. — А.Я.], и сын мой тоже написал «Россия — лучшая» в учебнике эстонского языка. Этот фон общий очень сильный. Например, у нас была ситуация где-то в ноябре, когда накануне турки сбили российский самолет, а моя дочь написала проект, и они должны были ехать в Капподокию, но через Стамбул. Билеты были куплены, все было оформлено. И родители практически все отказались, партнеры были очень надежные. Только пять человек согласилось. Была страшнейшая паника, начиная с классного руководителя»¹.

Действительно, для российских медиа, транслирующих позицию Кремля, характерно изображение Эстонии как ксенофобной или даже дружественной идеям нацизма страны². В рамках этого дискурса положение Эстонии, вынужденной принимать беженцев из третьих стран, представлялось как горькая «цена» ее членства в НАТО и ЕС и нелояльность к России, союз с которой помог бы ей избежать подобных нежелательных миграционных проблем³.

¹ Интервью с представителем НКО, ведущим молодежные образовательные проекты о беженцах и мигрантах. Нарва, август 2016 г.

² Не приходите в мой дом.ru // <https://lenta.ru/articles/2016/03/31/migrants/>; Русофобия и неонацизм в Эстонии // <http://geo-politica.info/rusofobiya-i-neonatsizm-v-estonii.html>.

³ Орлов С. Эстония полыхнула ненавистью к беженцам // <http://svpressa.ru/world/article/131049/>; Веретенникова К. Непусские идут // *Versia.ru*. 2017. № 8; <https://versia.ru/evrosoyuz-zaselyaet-vymirayushhuyu-pribaltiku-bezhencami-iz-afriki-i-azii>; Эстония не примет беженцев // *Utro.ru*, 2 июня 2016; utro.ru/news/2016/06/02/1284674.shtml.

Таким образом, Россия остается сильнейшим пунктом культурного притяжения для жителей Нарвы, но воспринимается также с определенной дистанции. Информанты упоминали о том, что Россия не слишком заботится о своих согражданах в странах Балтии, и все разговоры о «защите своих» со стороны России не более чем вопрос денег¹. Другие считали, что Россия хочет напрямую координировать русскоязычное сообщество в Эстонии с позиции «куратора», что также видится им неприемлемым. В итоге русскоязычные Нарвы видят себя в ситуации «двойной эмиграции» — одновременно от политики и Эстонии, и России. По словам нарвского историка и искусствоведа, «ситуация внутренней эмиграции означает, что мы не отрицаем ни Эстонию, ни Россию. Мы живем в своей среде»².

Европа также воспринимается в Нарве неоднозначно. С одной стороны, она видится мощным ресурсом потенциальной опасности, связанной с кризисом беженцев. Евроскептицизм русскоязычных в Нарве питается разочарованием в способности европейских институтов защитить их права как меньшинств³. Однако, с другой стороны, Европейский союз выступает источником возможностей и перспектив. Значительная часть профессиональных сообществ Нарвы работает в тесной кооперации с европейскими структурами, включая тех, кто занимается регулированием и размещением беженцев. С их точки зрения, Эстония, как часть ЕС, должна разделять общую ответственность за всеевропейские кризисы и быть подготовленной к наплыву мигрантов. Можно отметить несколько проектов, так или иначе связанных с данной темой, которые реализуются или имели место в Нарве в последние несколько лет, включая проект «Наши люди» (эстонского фонда *MISA*, нацеленного на социальную адаптацию мигрантов, но не исключительно беженцев волны 2015–2016 гг.), «Кружок чтения для новых мигрантов» (реализовывавшийся нарвской центральной библиотекой в 2013 г.), дискуссионные группы для нарвитян различных возрастов по вопросам обсуждения страхов, связанных с беженцами, которые проводила НКО *Vitatiim*, проект «*New bridge*», ориентированный на работу с людьми с мигрантским прошлым, и др.⁴ Во всех этих случаях ЕС воспринимается как важный ресурс знаний и компетенций,

¹ Интервью с представителем Нарвы в эстонском парламенте. Нарва, август 2016 г.

² Интервью с историком и искусствоведом. Нарва, август 2016 г.

³ *Cianetti L., Nakai R.* Critical Trust in European Institutions. The Case of the Russian Speaking Minorities in Estonia and Latvia // *Problems of Post-Communism* 1 (2015). P. 5.

⁴ Gruntvig learning Partnership. Different ways of self-realisation in the European community 2013–2015, *New bridge* // www.uussild.ee.

которые Нарва может заимствовать в ситуации работы с вызовами глобализации и потенциальных угроз, включая те, что исходят от России.

Информанты говорили также о том, что современное поколение нарвитян чувствует себя намного более европейцами, нежели «русскими», или даже эстонцами. Как заметила представительница НКО, работающая в образовательных проектах, «если мы возьмем поколение 40+, которое слушает только российское ТВ, у них очень саркастическое отношение к Евросоюзу... А что касается детей и тех, кто участвуют в международной деятельности, на вопрос «чувствуете ли вы себя более европейцем?» они практически все отвечают, что «да», что, оказавшись в европейском пространстве, все чувствуют себя очень комфортно, и часто комфортнее, чем в Таллинне или в Тарту на каких-то обучениях, где они единственные представители русскоязычных. Если они едут куда-то, где обучение на эстонском, им всегда комфортнее, если их несколько человек. Когда они оказываются на международных обучениях, они чувствуют, что они представляют Эстонию, — это и с детьми, и со взрослыми работает. Они представляют не Россию, а Эстонию. И молодое поколение совершенно не ассоциирует себя с Россией, если только это не в семье активно продвигается»¹.

Подобная установка проецируется на позицию тех профессионалов Нарвы, кто видит себя частью общеевропейского процесса в ситуации с беженцами. По словам одного из них, «...у нас был международный опыт и уже тогда было ощущение, что это недолго так продержится, потому что мы не можем остаться на обочине этого глобального процесса в Европе... Суть заключалась в том, что мы не говорили о возможных мигрантах, которые приедут к нам в Эстонию. Мы говорили о людях с мигрантским бэкграундом, подразумевая, что это не просто люди, которые совсем на нас не похожи, а считая, что это люди, которые отличаются от нас страной происхождения — языком, культурой, ментально... С моей точки зрения, если уходить в эти формальные рассуждения о старых и новых мигрантах, это как про чистых и нечистых. Сейчас ощущение нового времени говорит о том, что все эти вещи уходят на второй план, сейчас перед Эстонией как частью ЕС стоят новые вызовы, другого порядка... Эстония находится на дорогах миграции, это наша географическая судьба, и как бы мы ни относились здесь друг к другу, волна все равно пройдет через нас»².

¹ Интервью с представителем НКО, ведущим молодежные образовательные проекты о беженцах и мигрантах. Нарва, август 2016 г.

² Интервью с представителем НКО, работающим с людьми с мигрантским прошлым. Нарва, август 2016 г.

Это ощущение своего собственного положения как пограничного — находящегося на перекрестках культур и цивилизаций и оттого формирующего локальную идентичность как гибридную и гибкую — очень типично для жителей Нарвы. Русскоязычное сообщество в Эстонии часто представляется как объект политики — одновременно и Эстонии (ЕС) и России, как нечто внешнее для обоих, имеющее статус депривированного и маргинального меньшинства¹. Нарва — это синтез принципов европейской либеральной парадигмы демократии, человеческих прав, толерантности, мультикультурности и плюрализма, и эстонского этнически-ориентированного подхода к формированию нации. Нарва — это также сфера интересов продвигаемого Кремлем проекта «Русского мира», который находится в культурной и политической оппозиции с этими обеими парадигмами². Однако совсем свежие тренды как в политике Таллинна в отношении данного региона, так и собственные культурные и экономические инициативы нарвитян, свидетельствуют об очевидном желании обеих сторон найти общие точки соприкосновения и взаимного развития.

«*Narva is next*»

Несмотря на то что Эстония осталась в стороне от многотысячных потоков беженцев, хлынувших в Европу в 2015–2016 гг., это явление актуализировало эстонские дебаты о национальной идее и культурных и политических границах внутри собственной страны. Обсуждение русскоязычных в Эстонии стало важной составляющей этих дебатов. Нарва является в этом смысле одновременно и типичным, и критическим примером концентрации русскоязычных в Эстонии, традиционно воспринимаясь в эстоноязычном дискурсе своеобразным «другим», «чужим», «пришлым», разительно отличающимся от этнического большинства. Исследование показало, что подобные чувства действительно разделяются частью нарвского сообщества, которое признает определенную ностальгию по советскому прошлому и свою симпатию к современной России, однако они не являются тем, что определяет доминирующий тренд в культурной и политической жизни региона. В отличие от не слишком удачного опыта прошлых лет по интеграции населения этой части страны в Эстонское государство,

¹ Makarychev A., Yatsyk A. Russia—EU Borderlands after the Ukraine Crisis: the Case of Narva / K. Stokłosa and G. Besier (eds.), *Neighbourhood Perceptions of the Ukraine Crisis* (London and New York: Routledge), P. 100–115.

² Там же.

недавние инициативы официального Таллинна, связанные с активным развитием железнодорожного сообщения, превращением заброшенных индустриальных производств в высокотехнологичные кластеры и культурные площадки¹, наконец — ребрендингом города в его заявке на культурную столицу Европы 2024², воспринимаются местным профессиональным сообществом как действительно важные шаги к кооперации и возможности для региона найти свое уникальное место в политическом, социальном и культурном ландшафте страны. В этом контексте известная фраза западных обозревателей «*Is Narva next?*», ассоциирующаяся с дебатами о том, будет ли Нарва следующей целью российского «расширения» на Восток после «Крымского сценария», формулируется нарвской командой, выдвигающей город на статус кандидата на Европейскую культурную столицу 2024, в совершенно ином смысле. Лозунг «*Narva is next*», по словам его создателей, означает «Нарва как следующая история успеха в Эстонии и Европе»³. В этом смысле внутренний вектор политических и культурных установок наиболее активной части нарвского сообщества на ближайшие годы кажется вполне определенным.

¹ Президент Эстонии пообещала на месяц переехать в русскоязычную Нарву // <https://ria.ru/world/20171228/1511887718.html>; Президент Эстонии отправилась в Нарву на электричке // <https://ru.sputniknews.lv.com/Baltics/20180123/7137349/narva-vstrechaj-prezident-estonija-edet-elektrichka.html>.

² Компания Shiftworks OÜ будет подготавливать заявку на конкурс «Нарва — культурная столица Европы 2024» // <http://tema.ee/2018/04/18/kompaniya-shiftworks-ou-budet-podgotavlivat-zayavku-na-konkurs-narva-kulturnaya-stolitza-evropyi-2024/>.

³ Там же.

Раздел 4
МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В ЕС, РОССИИ
И НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

SECTION 4
MIGRATION PROCESSES IN THE EU, RUSSIA
AND EURASIAN SPACE

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ И АКАДЕМИЧЕСКОЙ
МОБИЛЬНОСТИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ
И ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ:
ВОЗМОЖНОСТЬ ПЕРЕДАЧИ ОПЫТА¹**

Международно-правовое регулирование трудовой миграции в рамках региональных объединений Европейского союза и Евразийского экономического союза характеризуется существенным своеобразием и отличается от универсальных моделей, сложившихся в рамках ООН, МОТ и др. Следует отметить различия указанных региональных моделей между собой, что продиктовано многими факторами экономического, политического, культурного и правового свойства.

Тем не менее при детальном рассмотрении истории развития регионального сотрудничества государств на постсоветском пространстве можно заметить сходства в стилистике текстов международных соглашений, а также в создании определенных инструментов интеграции, в частности единого рынка труда и обеспечения свободы передвижения работников.

Учитывая активное участие ряда государств — членов ЕАЭС в формировании европейского пространства высшего образования в рамках Болонского процесса, представляется возможным использовать опыт

¹ Давлетгильдеев Рустем Шамилевич — д.ю.н., заместитель декана юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета, академический координатор Центра превосходства Жана Монне в области европейских исследований — VOICES+.

правового регулирования академической мобильности в ЕС в рамках Евразийского экономического союза.

Влияние правового опыта Европейского союза на формирование модели правового регулирования трудовой миграции в Евразии¹

Уже в ст. 19 Устава СНГ 1993 г.², определяющего направления сотрудничества государств-участников в экономической и социальной областях, было закреплено формирование общего экономического пространства на базе рыночных отношений и свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Такая формулировка близка по содержанию к известному закреплению основных экономических свобод в п. «с» ст. 3 Договора, учреждающего Европейское экономическое сообщество: «...деятельность Сообщества предусматривает... устранение между государствами-членами препятствий свободному движению лиц, услуг и капиталов»³.

Правовой формой закрепления и детализации одного из направлений сотрудничества, установленного в ст. 19 Устава СНГ, стал Договор об Экономическом союзе 1993 г.⁴ При его характеристике уместно будет сослаться на мнение профессора Ю.А. Тихомирова о том, что «в рамках СНГ правовое влияние ЕС ощутимо...»⁵. Эта «ощутимость» не означает идентичности положений, но свидетельствует о значении, придаваемом правовому опыту, накопленному государствами Западной Европы в рамках Европейского союза при правовом оформлении основ экономической интеграции между государствами — членами СНГ.

В основу фундаментальной экономической свободы передвижения лиц в праве Европейского союза был положен принцип, зафиксированный в ст. 18 Договора о функционировании Европейского союза

¹ Материал данного раздела частично был опубликован в статье: *Давлетгильдеев Р.Ш.* Международно-правовое регулирование трудовой миграции в Евразийском регионе: попытка приблизиться к свободе передвижения работников в ЕС? // Журнал исследований социальной политики. 2018. Т. 16. № 4. С. 595–610. DOI: 10.17323/727-0634-2018-16-4-595-610.

² Российская газета. 1993. 12 февр.

³ Документы Европейского союза. Т. 1. М., 1994. С. 100. В настоящее время эта формулировка заменена, указание на внутренний рынок содержится в ст. 3 Договора о Европейском союзе в редакции Лиссабонского Договора.

⁴ Бюллетень международных договоров. 1995. № 1. С. 3.

⁵ *Тихомиров Ю.А.* Национальные законодательства и международное право: параллели и сближения // Московский журнал международного права. 1993. № 3. С. 88.

(далее – ДФЕС), запрещающий всякое проявление дискриминации по признаку национального гражданства.

Универсальный характер принципа проявляется в том, что он равно применим к свободе передвижения товаров, услуг и капиталов. Применительно к свободному передвижению принцип недискриминации конкретизируется в п. 2 ст. 45 ДФЕС, определяя области трудовых отношений, в которых всякая дискриминация по признаку национальности должна быть устранена. «Свобода передвижения трудящихся включает устранение всякой дискриминации, основанной на национальности, между трудящимися государств-членов, в том, что касается трудоустройства, вознаграждения и других условий труда».

В прямом проявлении дискриминация запрещена не только в Учредительном Договоре, но и в Регламенте 492/2011 о свободе передвижения внутри Союза¹ (ст. 7–9), а также в Директиве 2004/38 о праве граждан ЕС и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов² (ст. 24).

Действие принципа недискриминации последовательно подтверждалось в решениях Суда ЕС (дела 152/73 *Sotgiu* [1974], C-234/94 *O'Flynn* [1996] и др.).

Договор об Экономическом союзе содержит положения, предусматривающие заключение многосторонних и двусторонних соглашений по вопросам миграции рабочей силы, а также проведение скоординированной политики в области условий и охраны труда с учетом общепринятых международных правил. Многостороннее и двусторонние соглашения в области трудовой миграции с участием Российской Федерации закрепляют общее коллизионное правило, согласно которому порядок привлечения работников устанавливается государством трудоустройства в соответствии со своим законодательством.

Таким образом, Договор об Экономическом союзе не дает однозначного ответа на вопрос, каким образом должно осуществляться международно-правовое регулирование общего рынка труда в СНГ,

¹ Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union // OJ L 141.27.05.2011. P. 1–12.

² Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC // OJ L 158. 30.04.2004. P. 77–123.

хотя и содержит более подробные положения о сотрудничестве в социально-трудовой сфере по сравнению с ранее принятыми Соглашением о создании СНГ и Уставом Содружества.

Существенный интерес в плане использования опыта ЕС представляет Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве 1999 г.¹ (далее – Договор о ТС и ЕЭП), одной из целей которого выступает все то же эффективное функционирование общего (внутреннего) рынка труда. Вопросам общего рынка труда и социальной политики посвящен раздел 6 в главе о создании единого экономического пространства.

Раздел этот тем более интересен, поскольку формулировки отдельных его статей напоминают и даже повторяют положения Договора о функционировании Европейского союза. Так, в частности, ст. 39 Договора о ТС и ЕЭП предусматривает обеспечение свободного передвижения граждан государств – участников единого экономического пространства без дискриминации по признаку гражданства и с созданием унифицированного правового режима в части трудоустройства, вознаграждения, других условий труда и занятости, включая возможности:

- свободно передвигаться, занимаясь трудовой деятельностью, по территории Сторон;
- свободно пересекать границы и находиться на территории Сторон по паспорту гражданина одной из них;
- находиться в одном из государств-участников, занимаясь трудовой деятельностью в соответствии с законодательством, регулирующим занятость граждан данного государства;
- оставаться на территории одного из государств-участников после завершения трудовой деятельности в этом государстве.

Эти положения сильно напоминают положения ст. 45 ДФЕС, что весьма символично.

Статья 40 Договора о ТС и ЕЭП предусматривает зачет трудового стажа, полученного на территории другого государства-участника, в общий трудовой стаж, в том числе при начислении пенсий и пособий, что закрепляется и в ст. 48 ДФЕС. В ст. 42 говорится о проведении единой визовой политики в отношении третьих стран, в том числе в целях предупреждения неконтролируемой миграции, что отдаленно напоминает положения ст. 79 ДФЕС.

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 42. Ст. 3983. Россия ратифицировала указанный Договор Федеральным законом от 22 мая 2001 г. № 55-ФЗ.

В ст. 39 Договора о ТС и ЕЭП сохранилось упоминание о национальном режиме для граждан государств-участников, постоянно проживающих на территории любой из сторон, а также упрощение процедур принятия и выхода из гражданства.

На данном этапе сходство с нормами права Европейского союза заканчивается формулировками договорных норм, имеющих материальный характер. Детали регулирования слишком различны, но некоторое заимствование европейского опыта международно-правового регулирования трудовой миграции, безусловно, имеет место.

Следует отметить, что большинство положений Договора о ТС и ЕЭП о направлениях сотрудничества в области трудовой миграции берут свою основу в Договоре о создании Экономического союза 1993 г., который впервые в рамках СНГ отразил желание государств осуществлять сотрудничество в рамках региональной международной организации по типу Европейского союза¹.

Договор о Евразийском экономическом сообществе² содержит лишь организационные и институциональные положения, он не привносит каких-либо изменений в текст Договора о ТС и ЕЭП, касающийся регионального рынка труда. Тем не менее, именно ЕврАзЭС стало площадкой развития региональной интеграции в экономической и иных областях³.

Новая модель интеграционного сотрудничества на евразийском пространстве была запущена 1 января 2015 г. со вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе⁴. Договор о ЕАЭС замещает собой соглашения, достигнутые тремя государствами по вопросам ТС и ЕЭП, начиная с 2007 г.

¹ См.: *Шур-Труханович Л.В.* Единое экономическое пространство России, Беларуси и Казахстана как форма, тип, этап международной экономической интеграции и объект международных договоров // СПС «КонсультантПлюс». 2012.

² Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 632. Договор ратифицирован Федеральным законом от 22 мая 2001 г. № 56-ФЗ, с изменениями, внесенными Протоколом от 6 октября 2007 г. Протокол ратифицирован Федеральным законом от 27 октября 2008 г. № 192-ФЗ; изменения, внесенные Протоколом от 6 октября 2007 г., вступили в силу с 21 ноября 2008 г. (Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 г. № 48) и временно применялись с 6 октября 2007 г. Текст Протокола от 6 октября 2007 г. см.: Бюллетень международных договоров. 2008. № 1.

³ *Galiakberov A., Abdullin A.* Theory and practice of regional integration based on the Eur-AsEC model (Russian point of view) // Journal of Eurasian Studies. 2014. № 5. P. 116–121.

⁴ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Влияет ли опыт права ЕС на правовой статус трудящихся государств — членов ЕАЭС?

В области правового регулирования трудовой миграции Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, подписанное 19 ноября 2010 г.¹, прекратило свое действие на основании Протокола № 33 к Договору о ЕАЭС, вместо него применяется раздел XXVI «Трудовая миграция» части третьей Договора о ЕАЭС, регламентирующей функционирование единого экономического пространства Союза.

Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств² (далее — Соглашение о нелегальной трудовой миграции), подписанное также 19 ноября 2010 г., продолжает действовать в рамках ЕАЭС.

Рассмотрим отдельные компоненты режима, установленного по отношению к трудящимся-мигрантам в рамках ст. 96–98 Договора о ЕАЭС и в Соглашении о нелегальной трудовой миграции, в сравнении с правом ЕС.

Традиционно в отечественной доктрине международного права и международного частного права при определении правового положения иностранцев говорят о национальном режиме, который рассматривается как общепризнанный³ и отражен в ст. 62 Конституции РФ, а также в других законодательных актах, в частности, ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», ст. 11 Трудового кодекса РФ, ст. 1196 Гражданского кодекса РФ. Кроме того, выделяют специальный режим и режим наибольшего благоприятствования⁴.

¹ Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 5. Ст. 546. Российская Федерация ратифицировала настоящее Соглашение Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 186-ФЗ.

² Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 5. Ст. 541. Российская Федерация ратифицировала настоящее Соглашение Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 178-ФЗ.

³ Международное частное право: Учебник / Отв. ред. Г.К. Дмитриева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 180.

⁴ Международное право: Учебник для бакалавров / Отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков. М., 2017. С. 214.

По мнению А.Ю. Ястребовой, Соглашение о трудящихся-мигрантах создает режим наибольшего благоприятствования для трудящихся-мигрантов из ЕЭП и выводит их в особую льготную категорию иностранных работников¹.

Договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) от 29 мая 2014 г. закрепляет свободу движения рабочей силы в двух контекстах: во-первых, в качестве основной цели Союза называется стремление к формированию единого рынка трудовых ресурсов (ст. 4), т.е. речь идет о перспективе, которая на текущий момент еще не достигнута, во-вторых, в п. 1 ст. 1 говорится об учреждении ЕАЭС, в рамках которого обеспечивается свобода движения рабочей силы.

Глава XXVI Договора не содержит прямого указания на нормативное раскрытие свободы движения рабочей силы, называется «Трудовая миграция».

В отличие от Договора о ЕАЭС, в Договоре о функционировании Европейского союза свободное передвижение работников последовательно отражено в сфере совместной компетенции ЕС (в составе понятия «внутренний рынок» — ст. 4), в ст. 26, а также в ст. 45—48 гл. 1 «Работники» разд. IV «Свободное передвижение лиц, услуг и капиталов».

История европейской интеграции изначально связана со свободой передвижения работников. Свободное передвижение людей на первом этапе европейской интеграции было локализовано в рамках передвижения рабочей силы — одного из факторов производства, требуемого для формирования общего рынка, что отражает чистоту функционального подхода к экономической интеграции.

Для имплементации положений Договора о ЕЭС о свободе передвижения работников за институтами Сообщества закреплялись полномочия по принятию директив и регламентов, что подчеркивает исключительную компетенцию ЕЭС в этой области.

Как отмечает *Brian Bercusson*, «с точки зрения содержания норм права ЕС развитие норм, касающихся труда, в течение пяти десятилетий существования Европейского союза было судорожным, эпизодическим и бессистемным»², поскольку главной целью европейской интеграции было создание общего рынка как воплощения неолиберальной экономической теории, где свобода движения рабочей силы занимала

¹ См.: Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации: Монография. М., 2014. С. 336.

² Bercusson B. European Labour Law. 2nd ed. 2009. P. 26.

равное место с другими свободами именно потому, что была подчинена той же экономической цели.

В этом плане коммунитарное право шло вразрез с принципом международного трудового права, установленным в п. 1 ст. 427 ч. XIII «Положения о труде» Версальского мирного договора (Устав МОТ) еще в 1919 г. и подтвержденным Филадельфийской декларацией 1944 г., что труд не является товаром¹. Отметим, что на первых этапах развития трудового права ЕС влияние норм МОТ было относительно незаметным, и гораздо большее влияние оказывали государства-члены и их законодательства.

Однако, несмотря на то что свобода передвижения работников была выражением экономической, а не социальной концепции общего рынка, ее реализация была бы невозможна без решения целого ряда социальных вопросов: перевода пенсий и социальных пособий, получения трудящимися-мигрантами пособий по безработице, по социальному страхованию и других, вопросов образования детей, получения жилья и др.

Таким образом, с самого начала европейской интеграции была заложена подчиненная роль социальной политики, ее зависимость от экономических интересов общего рынка. Это было связано с желанием государств-членов сохранить полноту полномочий в отношении социальной политики в целом и трудового права в частности, как с чувствительными областями общественной жизни, с помощью которых можно сохранять политическое равновесие. Такое решение государств — членов ЕС отдать преимущество экономическим целям над социальными в рамках европейской интеграции имело далеко идущие последствия в будущем².

Первым важным моментом является определение сферы действия международных договоров ЕАЭС по кругу лиц через **определение понятий «трудящийся-мигрант», «трудящийся государства-члена» и, соответственно, «нелегальный трудящийся-мигрант».**

Если Соглашение о трудящихся-мигрантах 2010 г. использовало термин «трудящийся-мигрант», то Договор о ЕАЭС в ст. 96 заменяет его на термин «трудящийся государства-члена», дабы показать своеобразие региональной интеграционной модели свободного пере-

¹ См.: The Labour Provisions of the Peace Treaties. Geneva: International Labour Office, 1920. P. 13; Устав Международной организации труда и Регламент Международной конференции труда. Женева: Международное бюро труда, 2002. С. 23.

² См.: Barnard C. EU Employment Law. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 7.

движения рабочей силы по аналогии со свободным передвижением работников внутри Европейского союза¹.

Так, трудящийся государства-члена — это лицо, являющееся гражданином государства одной из сторон, законно находящееся и на законном основании осуществляющее трудовую деятельность на территории государства другой стороны, гражданином которого оно не является и в котором постоянно не проживает. Трудовая деятельность по ст. 96 включает в себя как деятельность на основании трудового договора, так и деятельность по выполнению работ (оказанию услуг) на основании гражданско-правового договора.

В рамках трудового права Европейского союза ДФЕС не содержит определения термина «работник». Статья 1 Регламента 492/2011 повторяет норму предыдущего Регламента 1612/68 и под работником понимает гражданина государства-члена, независимо от места постоянного проживания, который имеет право работать по найму на территории другого государства-члена.

Термин «работник» получил расширительное толкование в практике Суда ЕС, поскольку речь идет о так называемом автономном понятии права ЕС, имеющем правовое значение исключительно для данного правового комплекса. Как отмечают Ю.М. Юмашев и Е.В. Постникова, «автономные понятия» права ЕС подлежат широкому толкованию, кроме того, они призваны регулировать отношения трудовые трансграничного характера и не применяются к чисто внутренним ситуациям².

Имеющими статус работника для целей свободного передвижения, прежде всего, рассматриваются лица, которые в течение определенного периода времени оказывают услуги за вознаграждение другому лицу под его руководством (Дело 66/85 *Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg* [1986]). Как отмечает К. Барнар, сфера занятости и природа правовых отношений между работодателем и работником несущественны³.

Кроме того, существенное значение для распространения статуса работника на тех или иных лиц имеет выполняемая работа: трудовая деятельность должна быть реальной и эффективной, а не побочной и вспомогательной. Большинство видов деятельности,

¹ См.: Бекяшев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. М., 2014. С. 129–132.

² См.: Юмашев Ю.М., Постникова Е.В. Экономическое право Европейского союза: Монография. М., 2014. С. 127.

³ См.: Barnard Catherine. EU Employment Law. 4th ed. Oxford University Press, 2012. P. 149.

даже если цель такой деятельности формально противоречит статусу наемного работника¹, отвечают этому требованию, включая профессиональный футбол (*Case C-415/93 Union Royale Belge de Société de Football Association v Bosman* [1995] ECR I-4921), проституцию (*Case C-268/99 Aldona Malgorzata Jany and others v. Staatssecretaris van Justitie* [2001] ECR I-8615), ученичество и другие типы профессионального обучения. В том числе работа члена религиозной общины, который выполняет некоторые обязанности по дому, даже не будучи официально платной (только карманные деньги), была признана экономической деятельностью, а работа — реальной и эффективной (Дело C-196/87 *Steymann v. Staatssecretaris van Justitie* [1988]). В другом случае трудовая деятельность не была признана реальной и эффективной, поскольку осуществлялась в индивидуальном порядке для достижения цели интеграции бывших наркоманов в общественную жизнь (Дело 344/87 *Bettray v. Staatssecretaris van Justitie* [1989]). Суд ЕС распространил определение работника и на лиц, потерявших работу и ищущих ее², а также при определенных обстоятельствах на лиц самостоятельного труда³.

В части распространения свободы передвижения на профессиональных спортсменов определяющую роль сыграла практика Суда ЕС, прецедентным делом стало дело Босмана⁴, рассмотренное через 38 лет после принятия Договора, учреждающего ЕЭС. Только тогда спорт был отнесен к экономической деятельности, а профессиональные спортсмены стали рассматриваться как работники, имеющие право на свободное передвижение внутри ЕС. Суд ЕС в данном деле отметил, что правила трансферта являются препятствием для свободы передвижения для работников, в принципе запрещенным ст. 48 Договора (§ 104).

По мнению Суда ЕС, ст. 48 Договора ЕЭС (ст. 45 ДФЕС) исключает применение правил, установленных спортивными ассоциациями, в соответствии с которыми в матчах в конкурсах, которые они организуют, футбольные клубы могут выставять только ограниченное

¹ См.: *Постовалова Т.А.* Трудовое право Европейского союза: теория и практика. М., 2015. С. 246.

² См.: *Barnard Catherine.* EU Employment Law. 4th ed. Oxford University Press, 2012. P. 150.

³ См.: *Постовалова Т.А.* Трудовое право Европейского союза: теория и практика. С. 248.

⁴ *Case C-415/93 Union Royale Belge de Société de Football Association v Bosman* [1995] ECR I-4921.

число профессиональных игроков, которые являются гражданами других государств-членов.

На наш взгляд, текущее содержание гл. XXVI Договора о ЕАЭС дает основания полагать, что речь идет о промежуточной стадии сотрудничества, не идентичной пониманию свободы передвижения работников в Европейском союзе.

В частности, в Договоре о ЕАЭС отсутствует четкое указание на объем компетенции ЕАЭС в области свободного движения рабочей силы, ст. 96 посвящена формам и способам сотрудничества государств-членов в сфере трудовой миграции, из которой не вытекает осуществление совместной компетенции органов ЕАЭС и государств-членов, хотя п. 4 допускает возможность расширения форм сотрудничества по согласованию государств-членов.

Как мы видим, в Договоре о ЕАЭС в определении термина «трудящийся государства-члена» большее внимание уделяется законности пребывания, в то время как в праве ЕС презюмируется максимально широкое понимание термина «работник» для целей обеспечения свободного передвижения. Наряду со свободным передвижением работников в рамках широкого подхода свободное передвижение рассматривается не только для работников, но и для неработающих лиц, включая студентов, пенсионеров, а также для граждан третьих стран, законно проживающих на территории какого-либо государства-члена.

Представляется, что для целей развития экономической интеграции и обеспечения единого рынка труда в ЕАЭС было бы целесообразно использовать широкое понимание термина «трудящийся государства-члена» через толкование этого термина Судом ЕАЭС с учетом имеющегося опыта в практике Суда ЕС. Впрочем, такое толкование будет иметь рекомендательный характер в силу отсутствия у Суда ЕАЭС компетенции по обязательному преюдициальному рассмотрению споров¹, в том числе в области трудовой миграции, а наличия лишь полномочий по принятию рекомендательных заключений².

Также отличием является срок нахождения на территории принимающего государства: в Договоре о ЕАЭС речь идет только о временном

¹ См.: *Kembayev Zhenis*. The Court of the Eurasian Economic Union: An Adequate Body for Facilitating Eurasian Integration // Review of central and east European law, 41 (2016). P. 350.

² *Ispolinov A.S.* First Judgments of the Court of the Eurasian Economic Community: Reviewing Private Rights in a New Regional Agreement // Legal Issues of Economic Integration, 40(3) (2013). P. 230.

характере нахождения, а право ЕС не ограничивает срок, допуская и поощряя постоянное проживание, чему посвящены положения Директивы 2004/38.

Определение, данное Соглашением о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции в рамках ЕЭП, не касается граждан Беларуси, Казахстана и России, под нелегальными трудящимися-мигрантами понимаются как граждане третьих государств, так и лица без гражданства, въезжающие и (или) пребывающие на территории государства одной из Сторон с целью осуществления трудовой деятельности с нарушением законодательства этого государства, либо осуществляющие трудовую деятельность на территории государства одной из Сторон с нарушением законодательства этого государства.

Отметим, что право ЕС рассматривает вопрос о незаконной трудовой миграции также в отношении «незаконно пребывающих граждан третьих стран», под которыми понимаются находящиеся на территории государства-члена граждане третьих стран, которые не соответствуют или перестали соответствовать условиям пребывания или проживания в этом государстве-члене.

Незаконное пребывание по п. 3.2 Директивы 2008/115 об общих стандартах и процедурах в государствах-членах для возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран «означает присутствие на территории государства-члена гражданина третьей страны, который не выполняет или больше не выполняет условия въезда, указанные в статье 5 Шенгенского кодекса о границах, или другие условия въезда, пребывания или проживания в этом государстве-члене».

Директива 2009/52 об установлении минимальных стандартов в отношении санкций и мер к работодателям незаконно пребывающих граждан третьих стран ввела запрет работы незаконно пребывающих граждан третьих стран в ст. 3, т.е. жестко увязала вопрос трудовой деятельности с фактом незаконного пребывания лица. Цель такого регулирования состоит в закреплении мер воздействия к работодателям, а также в обеспечении защиты лиц, ставших жертвами торговли людьми в результате незаконной миграции.

Кроме того, в последние годы под воздействием ООН и Совета Европы ЕС стремится использовать в своих документах термин «нерегулярная» (*irregular*) миграция вместо «незаконная» (*illegal*), делая акцент на защите прав таких мигрантов.

Такой подход, как мы видим, отличается от подхода Соглашения ЕЭП 2010 г., допускающего осуществление трудовой деятельности

с нарушением законодательства принимающего государства при законном пребывании на его территории.

На наш взгляд, для целей более прозрачного регулирования было бы целесообразно использовать опыт ЕС по запрету трудовой деятельности для нерегулярных трудовых мигрантов.

Трудоустройство трудящихся-мигрантов

Деятельность, связанная с привлечением к трудовой деятельности граждан государств — членов ЕАЭС, осуществляется работодателями государства трудоустройства без учета ограничений по защите национального рынка труда, а трудящимся-мигрантам не требуется получения разрешений на осуществление трудовой деятельности на территориях государств Сторон (ст. 97 Договора о ЕАЭС).

На территории Российской Федерации такой порядок уже применяется по отношению к гражданам Республики Беларусь во исполнение п. 1 Решения Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий».

Несмотря на отмену разрешительного порядка трудоустройства в Договоре о ЕАЭС, указанный документ не содержит общего положения о запрете дискриминации по признаку гражданства, в то время как данный принцип является основой режима свободы передвижения работников внутри Европейского союза (ст. 18, 45 ДФЕС), и он уже был отражен в более ранних «евразийских» соглашениях, в частности в Соглашении о ТС и ЕЭП 1999 г.

Причем отсутствие запрета дискриминации не помешало включить в текст договора условие об исключении из него. Договор о ЕАЭС в п. 2 ст. 97 допускает установление ограничений в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка, которые не могут рассматриваться как дискриминация и ограничение прав и свобод.

Такое умолчание о принципе недискриминации вряд ли можно назвать случайным, оно связано с общей неразработанностью антидискриминационного законодательства в государствах ЕАЭС, в частности в России.

С точки зрения соблюдения принципа недискриминации Россия не имеет достаточной нормативно-правовой базы для защиты прав

мигрантов в рамках единого миграционного пространства ЕАЭС¹. Российское законодательство содержит особый подход по отношению к иностранным работникам: Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» исходит из принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов с учетом ситуации на рынке труда (ст. 18), а ст. 3 Трудового кодекса РФ в редакции Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 204-ФЗ не признает дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые установлены в соответствии с законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации.

По мнению аналитиков Российского совета по международным делам, формирование общего рынка труда — наиболее сложный вопрос региональной интеграции. Несмотря на то что с момента распада СССР Россия поддерживала безвизовый режим со странами СНГ, в отношении рынка труда она всегда придерживалась протекционистской политики².

Полагаем, что Договор о ЕАЭС должен быть дополнен положением о запрете дискриминации трудящихся государств-членов по признаку гражданства по аналогии со ст. 39 Договора о ТС и ЕЭП 1999 г. Кроме того, в законодательстве Российской Федерации, прежде всего в Федеральном законе № 115-ФЗ, требуется ввести специальную категорию лиц: иностранные граждане из государств — членов Евразийского экономического союза, для которой предусматриваются исключения из ограничительного режима по всем условиям ст. 96–98 Договора о ЕАЭС.

Договор о ЕАЭС закрепляет отдельные трудовые права граждан государств-членов, в ст. 98 говорится о праве на получение информации, касающейся условий и порядка пребывания, осуществления трудовой деятельности, прав и обязанностей; закрепляется право трудящегося-мигранта вступать в профсоюз наравне с гражданином государства трудоустройства.

¹ См.: *Прохорова А.* Евразийский союз и будущее миграционной политики России. Антидискриминационное законодательство как условие успешной евразийской интеграции // Электронный журнал «Демоскоп Weekly» Института демографии НИУ «Высшая школа экономики». 2012. № 513–514; <http://demoscope.ru/weekly/2012/0513/analit05.php>.

² См.: *Троицкая О.* Евразийский союз и миграция. Аналитическая публикация на сайте Российского агентства по международным делам, 25.06.2012 // http://russian-council.ru/inner/?id_4=544#top.

Отметим, что право на вступление в профсоюз по действующему трудовому законодательству признается за иностранными гражданами, постоянно или временно проживающими на территории Российской Федерации (п. 4 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»), так что данное положение расширяет круг членов профсоюзов за счет временно пребывающих граждан Армении, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана.

Помимо уже указанных прав, в ст. 98 закрепляется право на занятие профессиональной деятельностью в соответствии со специальностью и квалификацией, подтвержденными документами (п. 1 ст. 98), а также право на включение трудового стажа в государстве трудоустройства в общий трудовой стаж для целей социального обеспечения (социального страхования) (п. 3 ст. 98).

В праве ЕС трудовые права свободно передвигающихся работников закреплены как в ДФЕС, так и в Хартии ЕС об основных правах 2000 г. В частности, речь идет о защите персональных данных, свободе профессиональной деятельности и праве на труд, уже упоминавшемся принципе недискриминации, равенстве мужчин и женщин, в том числе в области занятости, трудовой деятельности и заработной платы, праве на коллективные переговоры и коллективные действия (последнее установлено с учетом ограничения п. 5 ст. 153 ДФЕС), защите в случае необоснованного увольнения, праве на надлежащие и справедливые условия труда¹.

Помимо трудовых прав, Договор о ЕАЭС закрепляет ряд других прав, которые распространяются не только на трудящегося, но и на членов его семьи (супруг(а), состоящий(ая) в браке с трудящимся, дети, находящиеся на его (ее) иждивении, и другие лица по законодательству государства трудоустройства), среди них выделим:

- право на национальный режим в области социального обеспечения (социального страхования), кроме пенсионного обеспечения. Последнее должно регулироваться законодательством государства постоянного проживания и отдельным договором (п. 3 ст. 98 Договора о ЕАЭС);

- право на получение безвозмездной скорой (неотложной) медицинской помощи и иной медицинской помощи в соответствии с законодательством государства трудоустройства и международны-

¹ Европейское право: учебник и практикум для академического бакалавриата / Под ред. А.И. Абдуллина, Ю.С. Безбородова. М., 2018. С. 171–172.

ми договорами. Договор о ЕАЭС содержит специальный протокол (приложение № 30) об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей, в котором определены источники финансирования видов медицинской помощи. В области оказания медицинских услуг на территории Российской Федерации сложилась противоречивая ситуация, когда граждане государств — членов ЕАЭС, временно пребывающие в России, имеют право на выбор или замену страховой медицинской организации наравне с российскими гражданами. Лица, работающие не по трудовому, а по гражданско-правовому договору, а также члены семьи граждан государств — членов ЕАЭС не могут воспользоваться медицинской помощью на бесплатной основе¹.

В рамках права ЕС основным элементом свободного передвижения работников является обеспечение равного обращения с гражданами ЕС, что предусматривает создание системы, которая не привела бы к потере прав в сфере социального обеспечения². Статья 48 ДФЕС, а также Регламент 883/2004/ЕС о координации систем социального обеспечения и Регламент 987/2009/ЕС о процедуре применения Регламента 883/2004 упорядочивают, систематизируют суммирование периодов, от которых зависит возникновение права на социальные выплаты, при этом в отличие от предыдущих актов они направлены скорее на координацию, нежели на гармонизацию различных национальных систем социального обеспечения³.

Сфера действия регламентов покрывает как собственно социальные выплаты, включая выплаты по инвалидности, по безработице, по старости, семейные и другие, так и выплаты по болезни (ст. 3(1) Регламента 883/2004/ЕС). В то же время Регламент 883/2004 не применяется к социальной и медицинской помощи (ст. 3(5) Регламента 883/2004/ЕС).

На наш взгляд, было бы целесообразно закрепить в Договоре о ЕАЭС основные принципы сотрудничества в области социального обеспечения по аналогии с правом ЕС: обеспечение равного обраще-

¹ См.: *Davletgildeev R.Sh., Klimovskaya L.R.* Patients' rights to healthcare in the framework of international regional organizations in Eurasian area: Commonwealth of Independent States (CIS) and Eurasian Economic Union (EEU) // Turkish online journal of design art and communication. 2017. Vol. 7. Is. P. 1781–1786.

² См.: *Постовалова Т.А.* Социальное право Европейского союза: теория и практика: Монография. С. 70.

³ См.: *Pennings F.* (2015), Principles of EU Coordination of Social Security, in Pennings, F., Vonk, G. (eds.), Research Handbook on European Social Security, Cheltenham, UK. Northampton, USA. P. 321.

ния с гражданами, независимо от их гражданства; обеспечение применения законодательства только одного государства-члена одномерно; предоставление права гражданам иметь периоды страхования, которые они завершили в государстве-члене, принимая их во внимание при получении пособий за рубежом; предоставление гражданам возможности экспортировать свои льготы; содействие налаживанию хорошего сотрудничества между государствами-членами¹.

Также является весьма интересным для ЕАЭС опыт по внедрению европейской карты по страхованию на случай болезни с прямым обращением в медицинские учреждения, минуя местные больничные кассы.

Существенным отличием правового регулирования трудовой миграции в рамках ЕАЭС от соответствующей модели регулирования в ЕС является практически полное отсутствие норм Договора о ЕАЭС и иных многосторонних региональных международных соглашений государств-членов по вопросу о трудовой миграции граждан третьих стран, в то время как в праве ЕС существует серьезная правовая база такого регулирования.

В частности, правовой основой в ЕС выступают ст. 77, 79 ДФЕС, нормы международных соглашений ЕС с другими странами о европейском экономическом пространстве, об ассоциации, о партнерстве и сотрудничестве.

На уровне вторичного законодательства осуществляется правовое регулирование передвижения граждан третьих стран. Льготный режим передвижения создан для высококвалифицированных мигрантов — Директива 2009/50/ЕС об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы ввела особый статус для обладателей так называемой европейской голубой карты, вида на жительство Европейского союза сроком действия до четырех лет с возможностью продления.

Право на передвижение и проживание граждан третьих стран закрепляется в таких актах, как: Директива Совета 2003/109/ЕС о статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе, Директива Совета 2003/86/ЕС о праве на семейное воссоединение, Директива 2001/98/ЕС о единой процедуре подачи заявки за единым разрешением для граждан третьих стран на проживание и работу на территории го-

¹ См.: *Giubboni S., Iudicone F., Mancini M., Faioli M.* Coordination of Social Security Systems in Europe. Study for the EMPL Committee. IP/A/EMPL/2017-03. November 2017. P. 12 // [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614185/IPOL_STU\(2017\)614185_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614185/IPOL_STU(2017)614185_EN.pdf).

сударства-члена и об общем перечне прав для работников из третьих стран, законно проживающих в государстве-члене, а также Директива Парламента и Совета 2016/801/ЕС об условиях въезда и проживания граждан третьих стран в целях научных исследований, исследований, стажировок, волонтерской деятельности, обмена студентами или образовательных проектов, а также работы по программе «*Au pair*».

Впрочем, нельзя сказать, что международно-правовое воздействие в данной области полностью отсутствует на Евразийском пространстве, оно реализуется через соглашения, заключенные в рамках СНГ, а также на двустороннем уровне о безвизовом передвижении и взаимных поездках граждан, о трудовой миграции, о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, об организованном наборе. Тем не менее следует рекомендовать Евразийской экономической комиссии инициировать внесение изменений в Договор о ЕАЭС положений о правовом регулировании трудовой миграции граждан третьих стран с учетом опыта ЕС и целесообразности выделения отдельных категорий трудовых мигрантов, для которых может быть установлен специальный режим нахождения на территории государства — члена ЕАЭС и осуществления там трудовой деятельности.

В Договоре о ЕАЭС содержится дисбаланс между объемом прав граждан Республики Казахстан, Республики Армения, впоследствии Кыргызской Республики, с одной стороны, и граждан Российской Федерации и Республики Беларусь — с другой, поскольку у последних установлен национальный режим в оплате труда, режиме рабочего времени и времени отдыха, охране и условиях труда и других вопросах трудовых отношений на основании Решения Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 (п. 2) в рамках Союзного государства, чего нет у граждан Казахстана, Армении и Кыргызстана.

Хотелось бы надеяться, что в рамках Евразийского экономического союза будет найдена желаемая модель интеграции, основанная не только на политических и экономических интересах, но и имеющая цивилизационный акцент — евразийское мировоззрение, т.е. целостность, имеющую свои корни в вековых соприкосновениях различных народов и региональной интеграции, основанной на партнерстве и взаимодополняемости¹. На текущий момент ЕАЭС

¹ См.: Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: от экономического прагматизма к возрождению цивилизационного единства // <http://www.gumilev-center.ru/evrazijskaya-migracionnaya-sistema-ot-ehkonomicheskogo-pragmatizma-k-vozrozhdeniyu-civilizacionnogo-edinstva/>.

отказывается формулировать даже в качестве цели гармонизацию трудового права¹.

Как справедливо отмечают М.В. Лушников и А.М. Лушников: «модель интеграции... избранная и проводимая ЕС, не может быть заимствована без предварительной адаптации с учетом сложившихся на постсоветском пространстве правовых традиций»².

Аспекты правового регулирования академической мобильности в ЕС: возможность использования опыта в ЕАЭС³

Государства — члены ЕС стремятся к созданию единых европейских пространств в различных областях, поэтому сфера высшего образования не стала исключением. С конца прошлого века страны Европейского союза обращают более пристальное внимание на развитие этой вспомогательной сферы интеграции. Первые попытки создать общее образовательное пространство были сделаны в рамках Европейского сообщества, где в 1987 г. были приняты две программы: *Commett*, направленная на стимулирование контактов и обмен между университетами и промышленностью, *Erasmus*, направленная на поощрение межуниверситетских контактов и сотрудничества, включая дополнительную студенческую мобильность. В 1990 г. была принята программа *Tetpus* для поощрения образовательных обменов и сотрудничества европейских университетов и вузов из стран бывшего СССР.

После нескольких попыток упорядочения подходов в области европейского образования с помощью принятия Лиссабонской конвенции по признанию квалификаций в области высшего образования в Европейском регионе 1997 г. и Сорбоннской Декларации 1998 г., в 1999 г. была принята Болонская декларация, положившая начало процессу стандартизации систем высшего образования стран Европейского союза, а также других стран, входящих в Совет Европы.

Существенное влияние на Болонский процесс оказывают документы Европейского союза в области интеграции высшего образования и обеспечения академической мобильности.

¹ См.: *Lyutov N., Golovina S.* Development of Labor Law in the EU and EAEU: How Comparable? // *Russian Law Journal*. Vol. VI (2018). Issue 2. P. 93—117.

² *Евразийское трудовое право: Учебник* / Е.А. Волк, Е.С. Герасимова, С.Ю. Головина [и др.]; Под общ. ред. М.В. Лушниковой, К.С. Рахманкулова, К.Л. Томашевско-го. М., 2018. С. 43.

³ См. также: *Davletgildeev R.Sh., Tsygantsova S.I., Yakolenko A.D.* Academic Mobility in the EU: Using Experience for the EAEU // *ИЮАВЖ*. 2019. Vol. 10 (Suppl 1): 16—20.

В ЕС политика в области академической мобильности была официально закреплена Маастрихтским договором в ст. 126, предыдущие меры, принимаемые в рамках ЕС, осуществлялись в так называемой серой зоне права. Можно утверждать, что очень сильный акцент политики и действий Сообщества на транснациональной мобильности был выбран из-за отсутствия лучшего (*faute de mieux*)¹. Первые программы академической мобильности, такие как Программа образовательных действий — *Education Action Programme* (1976–1984 гг.), а также программа Эрасмус, запущенная с 1987 г., вводились на основании компетенции Сообщества в области профессиональной подготовки — *vocational training* (ст. 128 Договора о Европейском сообществе), что подтверждалось и позицией Суда ЕС в деле 293/83 *Gravier v. City of Liège*, в котором Суд дал широкое определение профессиональной подготовки как любой формы образования, которая готовит квалификацию для определенной профессии, торговли или занятости (§ 30)². Фактически решением по делу *Gravier* были введены правовые основы для свободного передвижения студентов в ЕС³.

На сегодняшний день академическая мобильность относится к сфере вспомогательной компетенции, ст. 165 Договора о функционировании ЕС указывает на цели действий ЕС, среди которых выделяются развитие европейского измерения в области образования, а также поощрение мобильности студентов и преподавателей, приветствуя, среди прочего, академическое признание дипломов и периодов обучения. Пункт 3 ст. 165 особо отмечает необходимость углубления сотрудничества с третьими странами и компетентными международными организациями, особенно с Советом Европы. Для принятия решений в данной области Европейская комиссия пользуется так называемым открытым методом координации — *Open Method of Coordination*, введенным в начале 2000-х гг.

Основными достижениями ЕС в области академической мобильности стали так называемые инструменты европейской мобильности и обеспечения качества, к которым относятся: *ECTS (European Credit*

¹ European and national policies for academic mobility — Linking rhetoric, practice and mobility trends / Irina Ferencz, Bernd Waechter (eds.). Bonn: Lemmens Medien GmbH, 2012 (ACA Papers on International Cooperation in Education).

² Judgment of the Court of Justice, *Gravier*, Case 293/83 (13 February 1985) / Reports of Cases before the Court. 1985. [s. 1.] // URL: https://www.cvce.eu/en/obj/judgment_of_the_court_of_justice_gravier_case_293_83_13_february_1985-en-b5332b8c-3a58-4e40-b731-b1aa47b2038d.html.

³ *Anne Pieter van der Mei*. Free Movement of Persons Within the European Community: Cross-border Access to Public Benefits. Hart Publishing, 2003. P. 368.

Transfer and Accumulation System – Европейская система перевода и накопления баллов), Приложение к диплому как один из пяти документов проекта *Europass*, Европейский регистр обеспечения качества и Европейская рамка квалификации¹.

После прошедшей 24–25 мая 2018 г. в Париже последней европейской министерской конференции по высшему образованию можно констатировать, что министры образования 48 государств, участвующих в Болонском процессе, взяли на вооружение все основные инструменты европейской мобильности и обеспечения качества, а также поощряют использование программы «Эрасмус+», поскольку данная программа ЕС в настоящее время получила максимально широкий формат с момента ее создания, объединив поддержку академической мобильности как внутри ЕС, так и мобильность в и из третьих стран, заменив программу «Темпус». Действующий Регламент 1288/2013 Европейского парламента и Совета, создающий «Эрасмус+»: программу образования, обучения молодежи, спорта, содержит ст. 7, посвященную индивидуальной учебной мобильности².

Кроме того, в планах до 2020 г. намечено развитие синергетического эффекта между Европейским пространством высшего образования и Европейским исследовательским пространством – *European Research Area (ERA)*³.

Важные практические вопросы академической мобильности студентов из третьих стран получили отражение в Директиве (ЕС) 2016/801 Европейского парламента и Совета от 11 мая 2016 г. об условиях въезда и проживания граждан третьих стран в целях исследований, образования, стажировки, волонтерской деятельности, программ обмена учащимися или образовательных проектов и гувернерства по программе «*Au pair*»⁴. Согласно Директиве академический обмен характеризуется:

¹ Mobility and Cross-Border Cooperation / EU activities in the field of higher education // https://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/mobility-cbc_en.

² Regulation (EU) No 1288/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing “Erasmus+”: the Union programme for education, training, youth and sport and repealing Decisions No 1719/2006/EC, No 1720/2006/EC and No 1298/2008/EC // <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1288/oj>.

³ Paris Communiqué of the European Ministerial Conference for Higher Education, Paris, May 25th 2018 // http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/1/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf.

⁴ Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing [Electronic resource] // Offic. J. of the Europ. Union. Ser. L. 21 May 2016. L132. P. 21–57.

- временным характером пребывания (несмотря на то что, как правило, превышает 90 дней);
- тем, что главной целью миграции является обучение;
- тем, что трудоустройство не может быть основной причиной миграции.

Указанная директива облегчила процедуру мобильности студентов и других групп обучающихся внутри ЕС. Так, гражданин третьей страны, обладающей разрешением на прохождение обучения или выполнение исследовательской работы, полученное в первом государстве-члене, имеет право въезжать, пребывать, проходить часть своего обучения или выполнять часть своего исследования в одном или нескольких других государствах – членах ЕС. Для того чтобы осуществлять мобильность между по меньшей мере двумя европейскими вузами в рамках академических программ, государства – члены ЕС обычно предоставляют разрешения на прохождение обучения минимум на два года, если студент удовлетворяет необходимым требованиям допуска.

На сегодняшний день участниками Болонского процесса являются 48 государств и Европейская комиссия. 47 из 48 государств являются участниками Европейской культурной конвенции Совета Европы 1954 г., в п. b ст. 2 которой указано, что государства-участники должны стремиться поощрять изучение своего языка или языков, истории и культуры на территории других Договаривающихся Сторон и предоставляет гражданам этих Сторон возможности для того, чтобы проводить такое изучение на ее территории.

Из пяти государств – членов ЕАЭС четыре участвуют в формировании Европейского пространства высшего образования: Российская Федерация присоединилась к Болонскому процессу в 2003 г., Армения стала членом процесса в 2005 г., в 2010 г. к Болонскому процессу присоединилось первое неевропейское государство – Казахстан, в 2015 г. – Беларусь. Кыргызстан, хотя и не является участником Европейской культурной конвенции, неофициально также идет по пути адаптации собственной образовательной политики к стандартам ЕПВО, перейдя с 2012 г. на двухуровневую систему высшего образования.

В Договоре о Евразийском экономическом союзе отсутствует специальное направление сотрудничества в области образования, в разд. XXVI, посвященном трудовой миграции, в контексте облегчения трудовой мобильности закреплено положение только о признании документов об образовании без проведения внутригосударственных процедур признания, уже документы об ученых степенях и ученых званиях

признаются в соответствии с внутренними процедурами государств-членов (п. 3 ст. 97). Также в п. 8 ст. 97 детям трудящихся государств — членов ЕАЭС, совместно проживающим с ними, предоставляется право посещения дошкольных учреждений, получения образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Последнее положение включает в себя и высшее образование, поскольку отсутствует указание на возраст или особый статус детей, не указано нахождение их на иждивении как условие предоставления права на получение образования, а также в силу существования еще на пространстве Евразийского экономического сообщества (далее — ЕврАзЭС) Соглашения от 24 ноября 1998 г. «О предоставлении равных прав гражданам государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года на поступление в учебные заведения», которым гражданам государств-участников предоставляются равные права для поступления в государственные учебные заведения, в том числе на места, финансируемые из государственного бюджета¹.

Несколько более широкие рамки сотрудничества в области образования, включая академическую мобильность, установлены Соглашением о сотрудничестве государств — членов ЕврАзЭС в области образования 2009 г.², в качестве основных задач которого закреплены сотрудничество между образовательными учреждениями, содействие академической мобильности и взаимному обмену обучающимися, педагогическими и научно-педагогическими кадрами. Указанное соглашение формально продолжает действовать, поскольку п. 2 ст. 3 Договора о прекращении деятельности ЕврАзЭС от 10 октября 2014 г.³ включено в список договоров, продолжающих действовать между участниками, однако его институциональный механизм в виде Совета по образованию при Интеграционном комитете ЕврАзЭС был упразднен.

¹ Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством РФ от 24 ноября 1998 г. «О предоставлении равных прав гражданам государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года на поступление в учебные заведения» // Бюллетень международных договоров. 2000. № 3.

² Соглашение о сотрудничестве государств — членов Евразийского экономического сообщества в области образования от 11 декабря 2009 г. // Бюллетень международных договоров. 2011. № 11.

³ Договор о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Также необходимо учитывать участие всех государств — членов ЕАЭС в СНГ, в рамках которого создан Сетевой университет СНГ, направленный на развитие академической мобильности, укрепление сотрудничества и межвузовских связей в сфере высшего образования, повышение качества и привлекательности высшего образования на пространстве СНГ. Как отмечает М.А. Чавыкина, из 27 университетов, входящих в Сетевой университет СНГ, 16 основаны в странах ЕАЭС¹.

Схожая инициатива по созданию Евразийского сетевого университета (ЕСУ) была предложена Министерством образования и науки РФ, однако, не найдя поддержки на межправительственном уровне, проект ЕСУ был одобрен в рамках Евразийской ассоциации университетов в апреле 2016 г. Основной преградой для межгосударственного сотрудничества в области академической мобильности на пространстве ЕАЭС являются различия в национальных стратегиях реформ, опасения Казахстана и Беларуси в отношении оттока отечественных студентов в российские вузы, а также приоритет для Республики Казахстан на интеграцию в глобальное англоязычное образовательное пространство².

Наибольший потенциал имеет участие четырех из пяти государств — членов ЕАЭС в Болонском процессе, тем более что неофициально Кыргызская Республика также идет по пути адаптации собственной образовательной политики к стандартам ЕПВО, перейдя с 2012 г. на двухуровневую систему высшего образования.

Нормативно-правовая база, регламентирующая вопросы академической мобильности в рамках ЕАЭС, несомненно, должна быть обогащена актами, содействующими развитию академической миграции, процедурам и правилам ее осуществления.

¹ См.: Чавыкина М.А. Академическая мобильность в странах ЕАЭС: современное состояние и перспективы развития // Креативная экономика. 2017. Т. 11. № 9. С. 938.

² См.: Юн С.М. Образование как сфера сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза: проблемы и перспективы // Вестник Томского государственного университета. История. 2017. № 50. С. 90—91.

ОСНОВНЫЕ ТАКТИКИ В УПРАВЛЕНИИ МИГРАЦИЕЙ В ЕС В ПЕРИОД КРИЗИСА 2015–2016 гг. (НА ПРИМЕРЕ ИТАЛИИ, ВЕНГРИИ, ГЕРМАНИИ)¹

1. Введение. Понятие миграции

Миграция как таковая существует примерно столько же, сколько существует человек. Люди переезжают с места на место внутри своей страны, переезжают в другие страны — за семьей, за работой и просто за «лучшей долей». Свобода передвижения людей — «свобода движения лиц» — была одной из гарантированных свобод, своего рода краеугольным камнем при образовании Европейского экономического сообщества, из которого вышел современный Евросоюз. Миграция² в Европейском союзе — это явление постоянное. Люди перемещаются с запада на восток, на север и на юг и обратно. Как указывает Аберкромби, «это перемещение людей по всему миру является важной составляющей глобализации мировой экономики» и «политические преследования и социальные кризисы в некоторых странах... также способствовали международной миграции»³. Кроме того, указывается, что «вопросы публичной политики, такие как мультикультурализм, единство нации-государства, расизм, вопрос

¹ Иликова Лилия Эрнстовна — к.с.н., руководитель НОЦ «Европейские исследования», заместитель директора Института международных отношений Казанского (Приволжского) федерального университета.

² От лат. *migratio* — перемещение, переселение.

³ Аберкромби Н., Хилл С., Тернер Б.С. Социологический словарь. М., 2004. С. 256.

о том, кого считать гражданином, стали столь важными благодаря иммиграции»¹.

При этом отметим, что долгое время вопросы миграции не имели такого значения, поскольку ассоциировались в том числе с вопросами трудовой миграции внутри Европейского союза. Так, одной из стран, где зафиксировано наибольшее количество иностранцев-мигрантов, является Люксембург, поскольку именно там живет и работает большое количество высокопрофессиональных мигрантов-экспатов, как из стран Евросоюза, так и из стран, не входящих в ЕС (рис. 1)².

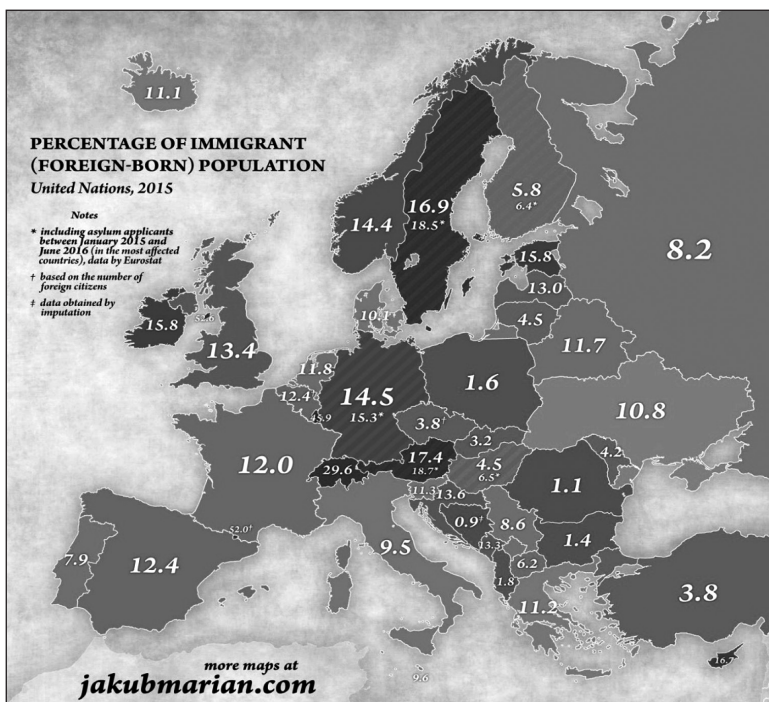


Рис. 1

¹ Аберкромби Н., Хилл С., Тернер Б.С. Социологический словарь. М., 2004. С. 257.

² Карта с сайта: https://assets.weforum.org/editor/CO7GmvGt3zBC4K-GEVYhtBUflpyIXsefkiy_apiFQDg.jpg; https://www.weforum.org/agenda/2016/08/these-4-maps-might-change-how-you-think-about-migration-in-europe?utm_content=buffer658b8&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer.

Свобода перемещения для Европейского союза — это одна из четырех базовых свобод, положенных в основу при образовании союза: свобода передвижения товаров, свобода передвижения людей, свобода передвижения капиталов и услуг. Свобода передвижения людей, таким образом, — это основа основ «европейской» интеграции, особенно в том, что касается внутренней миграции. Тот миграционный кризис, о котором говорится сейчас, — это явление несколько другого порядка, когда миграция приобрела характер «массовой входящей» миграции. За точку отсчета именно такой массовой миграции следует принять 2011 г., когда активизировались общественно-политические изменения, связанные с так называемой арабской весной, приведшие к росту миграционных потоков. Миграционные потоки происходят не только из стран Северной и Центральной Африки, Ближнего Востока, но и из стран Центральной Азии. Эти изменения привели к перемене пропорций между легальной и нелегальной миграцией. Одними из стран, имеющих ключевое значение для сдерживания миграционных потоков в Европу, были Ливия и Турция. Фактическое изменение, по разным причинам, фактора влияния этих двух стран привело к росту потока миграции (часто неконтролируемого) по итальянскому и балканскому маршрутам.

В настоящее время тема миграционного кризиса в ЕС прочно занимает центральное место как в публицистике, так и в академических обсуждениях. Кризис 2015–2016 гг., проявившийся в появлении неконтролируемых многочисленных потоков мигрантов и беженцев выявил неготовность европейских структур к управлению такими потоками. Причины могут быть самые разные: слишком большое количество беженцев, отсутствие обоснований для формальных процедур, несогласованность совместной политики в части реализации Дублинского соглашения о приеме беженцев государствами — членами ЕС, отсутствие контроля на внешнем контуре границ Евросоюза.

Здесь важно еще подчеркнуть, что есть различие между понятиями «беженцы» и «мигранты»: формально, как только человек, покидающий свою страну из-за войны или преследования, попадает в страну, где его жизни ничего не угрожает, он может претендовать на статус беженца. Как указано в Справочнике по европейскому законодательству об убежище, границах и иммиграции: «Хартия основных прав ЕС гарантирует право на убежище (ст. 18), не ограничиваясь, таким образом, правом искать убежище. Лица, отвечающие критериям предоставления убежища, имеют право на признание этого статуса. Статья 13 (статус беженца) и ст. 18 (статус дополнительной защиты для лиц,

которые нуждаются в дополнительной защите, но не соответствуют критериям предоставления статуса беженца) Квалификационной директивы (2011/95/EU) прямо предусматривают право на получение статуса беженца или дополнительной защиты. Лица, которым предоставлена международная защита, могут утратить этот статус, если в стране их происхождения произошло реальное улучшение ситуации (см. раздел 3.1.8)¹ (ст. 2.2).

В случае если человек покидает эту страну и движется дальше, то он уже меняет статус беженца на мигранта, поскольку угрозы его жизни нет, а движется дальше он в поиске лучших условий для жизни, что зачастую является одним из главных факторов миграции.

2. Основные тактики: принимающая, пропускающая, отвергающая / закрывающая

С возрастанием миграционных потоков, пусть стихийно, но все государства Евросоюза стали формировать свою тактику поведения в отношении мигрантов. Это происходило невзирая на формальное наличие общей позиции и зачастую единогласное голосование по «евробюрократическим процедурам». На 2015—2016 гг. уже явно выделилась географическая локализация миграционных тактик принимающих стран в соответствии с тем, как они позиционируют себя по отношению к приему мигрантов.

Выделим основные тактики в поведении принимающих стран: принимающая, пропускающая, отвергающая (нужно подчеркнуть, что тактики главным образом по отношению к «инокультурным» мигрантам).

Теперь рассмотрим, что характерно для каждой из этих тактик.

Принимающая тактика — это тактика стран, которые приветствуют приезд мигрантов и беженцев (главным образом Германия, Франция, Нидерланды, Швеция, Финляндия и другие скандинавские страны). Цель принимающей тактики — оказать максимальную поддержку мигрантам и по возможности принять их в общество. В рамках такой тактики присутствие большого количества мигрантов приветствуется, причем и с точки зрения гуманизма (эти люди покидают территории, где их жизни угрожает опасность), и с точки зрения экономических обоснований (это люди, которым нужно помочь интегрироваться, они начнут работать и платить налоги, их присутствие благотворно для экономики принимающей страны). Общественное мнение по от-

¹ echr.coe.int/ Documents/Handbook_asylum_RUS.pdf

ношению к мигрантам в этих странах также формируется с позиций толерантности, мультикультурализма, требования «прилагать еще больше усилий к интеграции мигрантов» и т.д.

Пропускающая тактика — это тактика стран, которые пытаются пропускать мигрантов через свою территорию и стимулируют их не оставаться на территории этих стран, но при этом допускают кратковременное нахождение мигрантов на своей территории (главным образом Италия и Греция, Испания и в какой-то момент Франция).

Цель пропускающей тактики — уравнивать количество въезжающих и выезжающих мигрантов, т.е. «пропустить» их через свою территорию, не уделяя особого внимания легальному или нелегальному статусу мигрантов. Пропускающая тактика — в основном тактика южноевропейских стран, яркими ее представителями являются Италия и Греция. Италия и Греция по географическому положению столкнулись с миграционными потоками одними из первых. Ранее пропускающая тактика была применена Францией с ситуацией с лагерем с мигрантов Кале («Джунгли в Кале»), когда пропускались легальные и нелегальные мигранты, стремящиеся попасть в Великобританию «через канал». Будучи не в силах противостоять огромному наплыву мигрантов из-за своего географического положения и не обладая достаточными финансовыми ресурсами или по каким-то иным причинам, такие страны просто «пропускают» большую часть мигрантов через свою территорию, не препятствуя им на въезде, но и не создавая им благоприятных условий для пребывания. Общественное мнение по отношению к мигрантам в таких странах неоднозначно: со стороны власти идет формальный призыв к общеевропейским ценностям и толерантности, в то же время население либо придерживается «незамечающей» позиции, либо (в случае с Италией) постепенно склоняется к позиции «правых» политических движений и партий, которые озвучивают антимигрантскую риторику.

Закрывающая / отвергающая тактика — это тактика стран, которые стремятся не допустить мигрантов на свою территорию, а если пускают, то только для транзита под тщательным контролем (главным образом Венгрия, Болгария, прибалтийские государства, Чехия).

Цель закрытой / отвергающей тактики — не допустить на свою территорию мигрантов (инокультурных) и таким образом избежать связанных с этим проблем.

Закрывающая / отвергающая тактика — это тактика тех стран, которые отказываются принимать мигрантов (речь идет об инокультурных мигрантах), достаточно четко и резко высказывая свою позицию. Это

в первую очередь венгерская тактика, ее же в целом придерживаются страны Вышеградской четверки, можно говорить и о других восточноевропейских странах. Общественное мнение в таких странах сформировано в унисон с позицией власти, когда и на формальном, и на неформальном уровне присутствие мигрантов (инокультурных) провозглашается нежелательным.

3. Разбор тактик применительно к странам

Германия — лидирующая страна Евросоюза, первая в списке стран принимающей тактики. Именно Германия в силу своих либеральных правил предоставления убежища и наличия высоких социальных пособий стала основным желаемым пунктом назначения значительного процента беженцев и мигрантов. В 2015 г. Германия сыграла решающую роль в процессе открытия границ для приема мигрантов, когда канцлер Ангела Меркель произнесла свое знаменитое «Мы справимся!» (*Wir schaffen das!*), имея в виду, что принять 2–3 миллиона беженцев для почти 500 миллионов населения Европейского союза — это не столь значительно и не должно стать проблемой. Первоначально возможность предоставления убежища была адресована сирийским беженцам (а точнее, даже тем тысячам беженцев, которые оказались заблокированы на венгерской границе в начале сентября 2015 г.), но в итоге возможностью въехать в Германию воспользовались представители многих других стран. Зачастую это были практически неконтролируемые потоки нелегальных мигрантов, которые вызвали в итоге неоднозначную реакцию. Для Германии, приветствовавшей входящую миграцию, оказалось сложно принять почти 2 миллиона мигрантов с иными культурными традициями: только за 2015 г. в страну въехало 890 тысяч мигрантов и беженцев, в 2016-м — 280 тысяч (по данным Федерального ведомства по миграции ФРГ)¹.

При этом необходимо учитывать, что только около 30% нелегальных мигрантов подают запрос на предоставление статуса беженца (по данным Бюро статистики и МВД ФРГ), таким образом, реальное количество нелегальных мигрантов в Германии в несколько раз выше, поскольку все, кто уже въехал, продолжают находиться в стране, количество репатриированных, по данным сайта МВД Германии, состав-

¹ http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2017-asyl.pdf?__blob=publicationFile.

ляет немногим более 55 тысяч человек, а депортированных — около 25 тысяч за период с весны 2015 г. по середину 2018 г.¹

С начала 2017 г. количество запросов на предоставление статуса беженца постепенно уменьшается, тем не менее даже в 2018 г. ежемесячно запрос подают порядка 10–12 тысяч человек (данные МВД ФРГ). В период с января по июль 2018 г. в целом 110 324 человек запросили убежище в Германии. По сравнению с аналогичным периодом предыдущего года (129 903 человек) это означает снижение на 15%. В этот же период Федеральное ведомство принимает решение по прошениям 138 449 лиц, это на 305 910 меньше (-68,8%), чем за аналогичный период прошлого года².

Для «правой» партии «Альтернатива для Германии» это стало отличной возможностью использовать антимиграционную риторику в ходе избирательной кампании для критики коалиционного правительства Ангелы Меркель (партии ХДС-ХСС / СДПГ), проводящего принимающую тактику в отношении мигрантов, чтобы повысить свой рейтинг. Выпускались постеры следующего содержания: «6,6 миллиона мигрантов у наших дверей», «Миграция просителей убежища в рамках ЕС уже достигла угрожающих масштабов в ЕС, большинство людей, прибывающих в Италию, имеют только одну цель: Германия», «90 000 просителей в месяц с единственной целью — Германия?» (см. рис. 2, 3).



Рис. 2



Рис. 3

¹ <https://www.bmi.bund.de/DE/startseite/startseite-node.html>.

² Сайт Федерального ведомства по миграции <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2018/20180803-asylgeschaeftsstatistik-juli.html>.

В то же время надо отметить, что в целом политика открытости по отношению к беженцам и мигрантам, приезжающим в Германию, изначально пользовалась поддержкой среди населения, особенно в западных федеральных землях. Лозунги «*Refugees are welcome!*» и «*Willkommen!*» были распространены среди немцев, звучали призывы помочь нуждающимся жертвам войны, многие выступали волонтерами для работы в центрах приема беженцев, люди несли игрушки в центры приема мигрантов в расчете на то, что среди беженцев и мигрантов будут в основном женщины с детьми. Однако позже статистика показала, что среди приехавших обнаружился значительный демографический перекося в сторону молодых мужчин. Одним из переломных моментов, на взгляд автора, в изменении общественного мнения по отношению к мигрантам стал «Кельнский новогодний инцидент» 2015–2016.

Италия – пропускающая тактика.

Италия одной из первых столкнулась с миграционным кризисом и по сей день продолжает испытывать всю его тяжесть. Так называемый средиземноморский маршрут продолжает работать до сих пор, в то время как остальные миграционные маршруты практически перекрыты (например, балканский маршрут). Пропускающая стратегия предполагает открытость внутренних границ и готовность прилегающих территорий (т.е. пограничных стран), на которые пропускают, принимать потоки иммигрантов. При открытых внутренних границах тактика «пропускания» довольно эффективна, чем и пользовалась Италия в течение нескольких лет. Первоначально Италия пыталась проводить пропускающую стратегию, выступать как пропускающая, транзитная страна. По сути, участие итальянцев было довольно формальным, в соответствии с директивами Евросоюза (если смотреть на распределение по квотам, то это цифры, которые не кажутся устрашающими). До тех пор, пока поток мигрантов был сравнительно небольшим, его действительно можно было «пропустить через себя» в рамках даже того огромного пассажиропотока, который постоянно проходит через Италию с севера на юг и обратно. (Кроме того, нужно отметить, что Италия, как страна, ориентированная на туризм, постоянно сталкивается с присутствием большого количества людей с отличным культурным, языковым и религиозным бэкграундом, и это стало привычным, не вызывало напряженности.) Когда количество беженцев и въезжающих мигрантов выросло, они стали более заметны, и их поток стало трудно контролировать. Поначалу отношение было «нейтрально-равнодушным» именно в силу привычки итальянцев

сосуществовать с большим количеством иностранцев рядом, хотя уже тогда ряд политических деятелей акцентировал внимание на наличии проблем с мигрантами. Ситуация стала меняться после ливийских событий, а после 2015 г. стало особенно заметно увеличение входящей миграции из Северной Африки через остров Лампедуза.

Лампедуза — самый южный остров Италии — уже и раньше был известен как место наплыва (буквально) мигрантов: в 2000 г. на остров регулярно прибывали суда с нелегальными мигрантами, и поток значительно увеличился после 2011 г. в связи с нестабильностью и сменой власти в Ливии, Тунисе и Египте. В связи с этим в 2013 г. была даже запущена спецоперация береговых служб по спасению беженцев в море «*Mare Nostrum*» («Наше море». — *пер. авт.*), поскольку резко увеличившийся трафик через средиземноморский маршрут приводил к большому количеству погибших среди нелегальных мигрантов, которые пересекали море на всех типах плавательных средств — от надувных лодок до паромов и рыболовецких судов. Количество нелегальных мигрантов, которые стремились попасть в Европу через Лампедузу, ежегодно увеличивалось от нескольких тысяч в 2011 г. до сотен тысяч в 2016–2017 гг. Первоначально прибывающие на Лампедузу размещаются в пункте приема беженцев, чтобы впоследствии быть переправленными на материк, а оттуда из Италии далее в другие европейские страны.

Пропускающая тактика может давать сбой в том случае, если соседние следующие по маршруту миграционного потока страны откажутся принимать миграционные потоки и будут создавать препятствия для пересечения ими границ. Такая ситуация возникла летом 2016 г. на границе Италии с Австрией, которая, реагируя на итальянскую миграционную политику (вернее, на ее пропускающую тактику), стала укреплять свою границу, чтобы воспрепятствовать большому миграционному потоку. Конфликтная ситуация повторилась в 2017 г. уже не только с Австрией, но и с Францией, когда Франция в одностороннем порядке закрыла свои порты для судов с прибывающими беженцами и мигрантами. Италия болезненно восприняла этот шаг французской стороны, который, фактически привел к росту напряженности между Италией и Францией.

Позиция Франции по отказу в принятии беженцев в своих портах летом 2017 г. (июль — август) привела к увеличению потока мигрантов и беженцев в Италию, которая по-прежнему является первым государством ЕС на пути судов с беженцами и мигрантами на «средиземноморском маршруте». Частичное восстановление пограничного контроля

на границе с Италией привело к тому, что все большее количество нелегальных мигрантов стало оставаться в Италии, возникало больше конфликтных ситуаций с участием мигрантов и местных жителей. Вниманию прессы все чаще стало акцентироваться на поведении беженцев и мигрантов и на соответствующих страхах итальянцев, что привело к резкому росту негативных настроений по отношению к мигрантам. Стала наблюдаться тенденция к увеличению отрицательного отношения населения к мигрантам, особенно в свете роста безработицы, в первую очередь молодежной, в Италии, тогда как мигрантам и просителям, ожидающим статуса беженца, а также нелегальным мигрантам в центрах временного размещения выделяются материальные средства на проживание. В это время начинается рост популярности правых движений в Италии, как и в Европе в целом.

Венгрия — закрытая тактика.

Венгрия оказалась одной из стран на пути больших миграционных потоков беженцев, так называемого балканского маршрута. Когда Германия, Франция, скандинавские страны демонстрировали готовность принимать и интегрировать все большее количество беженцев, Венгрия изначально заняла предельно жесткую позицию по отношению к приему мигрантов.

При увеличении миграционных потоков в 2015 г. венгерское правительство объявило о намерении построить для защиты от нелегальных мигрантов барьер длиной 175 километров вдоль южной границы с Сербией (17 июня 2015 г.)¹. Осенью 2016 г. Венгрия приступила к строительству на границе с Сербией укрепленной и оборудованной тепловыми датчиками и видеонаблюдением стены². До этого в декабре 2015 г. Венгрия попыталась в судебном порядке оспорить решение Еврокомиссии об обязательных квотах и вместе с другими странами Вышеградской четверки не признает обязательность миграционных квот и по настоящий момент.

В феврале 2016 г. по инициативе правительства Венгрии был объявлен референдум о приеме мигрантов, поскольку система квот, по мнению премьер-министра Венгрии Виктора Орбана, который одновременно является лидером правящей правой партии «Фидес», «изменила бы венгерскую и европейскую национальную, культурную и религиозную идентичность...»³ Несмотря на то что результаты

¹ <http://www.reuters.com/article/us-hungary-immigration-idUSKBN0OX17I20150617>.

² <http://ru.euronews.com/2016/10/26/hungary-builds-new-fence-to-keep-out-refugees>.

³ <https://mno.hu/belfold/orban-nepszavazas-lesz-a-betelepitesei-kvotarol-1330246>.

референдума были признаны недействительными, они предельно показательно отражают отношение к мигрантам (в первую очередь к инокультурным мигрантам), поскольку в среднем 97% принявших участие в референдуме высказались против приема беженцев и мигрантов по квотам ЕС. Венгерская политика в отношении нелегальной миграции развивается последовательно: уже в 2017 г. принимается закон, разрешающий задержание и выдворение мигрантов, закон о задержании искателей убежища, встретивший резкое осуждение ООН. Этот закон предписывает запрещение свободного передвижения по стране для нелегальных мигрантов, которых предполагается содержать в закрытых временных лагерях или транзитных зонах. Венгрия стала первой страной Евросоюза, провозгласившей жесткие и резко ограничительные меры в миграционной политике.

Несмотря на недовольство официальных органов власти Евросоюза и угрозу штрафных мер, Венгрия продолжает настаивать на своем несогласии с официальной позицией Брюсселя по миграции, отказывается от исполнения так называемых миграционных квот.

4. Переход от одной тактики к другой и роль «правых» в процессе

Выбранные тактики не являются постоянными, страны вынуждены менять их по мере изменения ситуации.

Италия «закрывается». Один из ярких примеров — Италия, где на выборах 2018 г. лидирующую позицию занял правоцентристский блок, включающий «Лигу» (бывшая «Лига Севера»), которая развивала антимиграционную риторику последовательно в течение нескольких лет. В Италии миграционные потоки с африканского континента присутствовали уже не одно десятилетие, печально знаменитая Лампедуза — тому подтверждение. При этом многие мигранты использовали Италию как транзитную страну, чтобы попасть во Францию либо через Австрию далее в Германию. В самой Италии задерживались немногие: уровень жизни и пособия не столь высоки, как в Германии. Можно сказать, что Италия даже привыкла к постоянному присутствию сотен тысяч неитальянцев в стране, особенно учитывая огромный ежегодный туристический поток. Под влиянием миграционного кризиса соседние страны постепенно стали закрывать возможные маршруты перехода из Италии.

Соседняя Австрия также закрыла проход для мигрантов со стороны Италии, которая по-прежнему оставалась первой страной прибытия для многих судов с мигрантами и обязана их принимать. Мигранты

и беженцы стали накапливаться в Италии, особенно в приграничных городах. Временные убежища предоставлялись зачастую в сельской местности, начались столкновения с местными жителями, которым такое соседство в долгосрочной перспективе не нравилось. Учитывая состояние итальянской экономики, высокий уровень безработицы и пр., общественное мнение стало формироваться в сторону антимиграционных настроений и в то же время в сторону евроскептицизма, поскольку именно директивы Евросоюза предписывают прием беженцев в той стране, куда они первоначально прибыли. Увеличившееся количество мигрантов с другим культурным бэкграундом привело к росту недовольства местного населения. Кроме того, необходимо учитывать и демографический аспект: зачастую беженцы, мигранты и просители убежища — это молодые мужчины, в то время как среди итальянцев почти каждый пятый старше 65 лет, значительный процент составляют люди преклонного возраста. Ситуации, когда в маленьком поселении, населенном в основном пенсионерами, размещали центр временного пребывания для десятков или сотен мигрантов, со временем стали вызывать протесты итальянцев.

Еще более резкая реакция складывалась в районе пограничной с Францией прежде фешенебельной Вентимильей: когда Франция в одностороннем порядке закрыла свои порты для судов с беженцами летом 2017 г., а также перестала впускать их, восстановив частичный пограничный контроль. На конец 2017 г. там собралось большое количество нелегальных мигрантов, которые уже размещались не в центрах приема, а рассредоточились группами по городу. Именно в таких областях граждане на выборах 2018 г. отдали свои голоса за правоцентристов, обещавших начать борьбу с нелегальной миграцией. После выборов и длительного формирования правительственной коалиции, когда на пост министра МВД Италии был избран лидер «Лиги Севера» Маттео Сальвини, проводившей свою избирательную кампанию под знаменем борьбы с миграцией, начались действительные изменения в итальянской миграционной политике.

Италия заявила об отказе принимать все суда с беженцами, кроме судов итальянской береговой охраны. Прецедент был создан с судном «Аквариус» в июне 2018 г., когда очередное судно с мигрантами не было допущено в итальянский порт по распоряжению министра Сальвини и была провозглашена операция по высылке нелегальных мигрантов «*Finita la pacchia!*» (высылка., ит. — *пер. авт.*). С этого момента можно говорить об изменении итальянской тактики с пропускающей на закрытую.

Германия «закрывается».

Политика открытости границ канцлера Меркель не всегда поддерживалась в самой Германии даже членами правительства и правящей коалиции. Именно разногласия в сфере миграционной политики послужили почвой для скандала в публичной плоскости между министром МВД Германии Х. Зеehoфером и канцлером А. Меркель именно относительно приема мигрантов в июле 2018 г. Вся ситуация разворачивалась одновременно с ужесточением миграционной политики Италии, которая послужила поводом для созыва внеочередного экстренного саммита ЕС в июне 2018 г.

Для разрешения ситуации в 2018 г. Министерством внутренних дел Германии было принято решение о создании «якорных центров» (анкер-центры) для мигрантов в целях упорядочивания процедур предоставления убежища тем, кто в нем нуждается, а также для нелегальных мигрантов. В частности, министр внутренних дел Саксонии Роланд Виен заявлял в конце мая 2018 г.: «Мы ожидаем от якорных центров объединения всех обязанностей (по отношению к мигрантам. — *прим. авт.*), прежде всего по форме и значительному ускорению процедур предоставления убежища. Важно, чтобы люди, ищущие у нас надлежащей защиты, были быстро интегрированы, а те, у кого нет перспектив, быстро приняли обоснованное решение о том, что они должны покинуть нашу страну»¹.

Саксония имеет особое значение в формировании немецкой миграционной политики в силу своего пограничного положения. Такое же решение было ранее принято в Баварии, где были открыты семь центров размещения беженцев, где в ускоренном режиме должны рассматриваться прошения о предоставлении убежища и предусмотрена принудительная высылка тех, кому в прошении будет отказано. Кроме того, на саммите ЕС в июне 2018 г. было также принято решение о том, что беженцы, ранее зарегистрированные в других странах и приехавшие в Германию, будут по согласованию возвращены в страны первичной регистрации, либо же направлены в центры временного содержания, организованные в странах исходящей миграции. Это сложный шаг для руководства Германии, многими он был воспринят как отход от ценностей демократии и прав человека, поскольку в таких центрах люди фактически будут блокированы и размещены под охраной, без возможности покидать их. Тем не ме-

¹ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2018/05/besuch-sachsen.html>.

нее в ситуации политического кризиса, последовавшего за миграционным, это решение стало единственным компромиссным между противниками и сторонниками и первым, призванным ограничить входящую миграцию.

Венгрия «закрыта».

На 2018 г. позиция Венгрии не изменилась, страна в очередной раз продемонстрировала свою жесткую позицию в отношении нелегальной миграции и размещения беженцев, отказавшись от участия в экстренном саммите ЕС по миграции в июне 2018 г., как и другие страны Вышеградской четверки.

5. Результаты применения разных тактик на 2018 год

В целом по европейской миграционной политике можно говорить о начавшихся изменениях в сторону ограничения нелегальной миграции, усиления контроля на внешних границах ЕС и постепенного отхода от политики мультикультурализма и либеральных правил предоставления помощи просителям убежища.

Вышеприведенный разбор разных тактик, применяемых Италией, Германией и Венгрией, показывает, что за период миграционного кризиса с 2015 по 2018 г. в ряде стран ЕС происходит смена тактик приема и интеграции мигрантов. Приведенные примеры показывают, что страны, столкнувшиеся с проблемами, связанными с миграционным кризисом, и осознавшие их, так или иначе переходят к применению закрытой тактики.

Кроме уже перечисленных выше стран, можно говорить о начавшихся изменениях в сторону закрытой тактики также и во Франции, где начинает формироваться политика ограничения входящей миграции (в первую очередь нелегальной), с середины 2017 г. порты закрыты для приема судов с нелегальными беженцами, а также местами восстановлен пограничный контроль на границах с Италией (Альпийские переходы, участок Вентимилья-Ницца).

Австрия, первоначально открытая к приему мигрантов, также пережила резкий переход от попыток интеграции беженцев к политике восстановления пограничного контроля и ограничения миграции предложением создать центры размещения беженцев из стран Ближнего Востока и Африки за пределами Евросоюза.

При этом нужно отметить, что в 2018 г. в ЕС есть страны, применяющие и пропускающую тактику, например Испания, и принимающую тактику, например Швеция.

Анализируя последствия и влияние миграционного кризиса 2015–2016 гг. в Евросоюзе, можно прогнозировать усиление тенденции к формированию закрытой тактики в отношении миграции, в первую очередь нелегальной, а также дальнейшее изменение политического баланса в странах, в наибольшей степени столкнувшихся с наплывом мигрантов и беженцев, в сторону увеличения популярности «правых» сил, провозглашающих риторику борьбы с нелегальной миграцией. Страны, изначально настроенные на прием и интеграцию беженцев и мигрантов, так или иначе впоследствии трансформируют свою политику в сторону ужесточения требований к осуществлению миграционного контроля, восстановлению контроля на внешнем контуре границ ЕС, более тщательному отбору претендентов на получение статуса беженца. Фактически идет постепенный переход к закрытой тактике даже в таких странах, как Германия, которая являлась локомотивом политики открытости по отношению к беженцам и мигрантам.

Несмотря на то что острая фаза миграционного кризиса закончилась в 2016 г., его последствия влияют и будут продолжать влиять на политические и социальные процессы в странах ЕС, в краткосрочной и среднесрочной перспективе приводя к изменению в балансе политических сил внутри стран ЕС и, с большой вероятностью, к изменениям миграционной политики всего Евросоюза.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СТУДЕНЧЕСКАЯ МИГРАЦИЯ В ЕВРОПЕ: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ¹

Введение

Международная студенческая мобильность, являясь частью более широкого явления глобализации высшего образования, предполагает миграцию (перемещение) значительного числа учащихся между странами с образовательными целями. Среди всех потоков мигрантов, включая трудовые, семейные, вынужденные, иностранные студенты являются самой быстро растущей группой. За последние четыре десятилетия количество иностранных студентов в мире выросло в 6 раз с 0,8 млн человек в конце 1970-х гг. до 4,6 млн человек по данным 2017 г. До начала 2010 г. наблюдался рост показателя по экспоненте, после которого данные показывают историческое выравнивание в долгосрочной перспективе (средний ежегодный прирост составляет около 7%²).

¹ *Вашурина Елена Вячеславовна* — к.э.н., ведущий специалист отдела развития сотрудничества Департамента внешних связей Казанского (Приволжского) федерального университета, *Евдокимова Яна Шамилевна* — к.э.н., ведущий специалист отдела развития сотрудничества Департамента внешних связей Казанского (Приволжского) федерального университета.

² Indicator C4: What is the profile of international mobile students? in Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. 2017. P. 288–302 [Electronic resource]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2017-en.pdf>; Indicator C4: Who studies abroad and where? in Education at a Glance 2014: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. 2014. P. 341–361 [Electronic resource]. URL: [http://www.oecd.org/edu/EAG2014-Indicator%20C4%20\(eng\).pdf](http://www.oecd.org/edu/EAG2014-Indicator%20C4%20(eng).pdf).

Несмотря на то что иностранные студенты составляют всего около 5,6% от общего числа студентов, обучающихся по программам высшего образования, эта группа находится в фокусе пристального внимания исследователей и политиков в связи с растущей глобализацией высшего образования и формированием международного рынка труда.

К факторам, способствующим росту международной студенческой миграции, относятся: глобальное повышение спроса на высшее образование, а также понимание ценности обучения в престижных зарубежных вузах; национальные политики, направленные на развитие мобильности в пределах конкретного региона; конкуренция за высококвалифицированные человеческие ресурсы и растущая доля доходов национальной экономики от экспорта образовательных услуг. Одновременно такие факторы, как экономические (рост среднего класса в ряде стран мира), технологические (развитие Интернета и социальных сетей для поддержания контактов через границы), культурные (например, использование английского языка как международного языка для учебы и работы) также способствуют расширению международной студенческой мобильности.

Принимающие страны рассматривают международную образовательную миграцию не только как *фактор экономического развития*, но и как *мощный геополитический ресурс*, служащий для распространения и продвижения культуры, ценностных установок и технологий стран, обучающихся иностранцев. Иностранные студенты представляют собой источник финансовых и человеческих ресурсов для экономики принимающей страны, а также своеобразных «агентов влияния», которые, возвращаясь на родину, пополняют национальные элиты и сохраняют личную лояльность к странам, где они провели студенческие годы¹.

Важным трендом предстоящего десятилетия, согласно прогнозам Британского Совета «*Megatrends: the Future of International Education u Post-graduate student mobility trends to 2024*», останется растущая межстрановая конкуренция за иностранных студентов, увеличение численности которых заявлено многими странами в качестве национальных стратегических приоритетов и индикаторов развития². При этом для европейского рынка образовательных услуг будут одновременно характерны два типа конкуренции:

¹ Riaño Y., Van Mol C., Raghuram P. New directions in studying policies of international student mobility and migration, *Globalisation, Societies and Education*, 16:3, (2018). P. 283–294.

² Megatrends: the Future of International Education. British Council, November 2013.

– межрегиональная конкуренция, усиливающаяся в связи с постепенным изменением потоков международной студенческой мобильности «с запада на восток» в набирающие силу Китай, Новую Зеландию, Сингапур, Республику Корею и другие быстроразвивающиеся страны Азии;

– внутрирегиональная конкуренция, связанная как с изменениями отдельными государствами экспортно-импортной политики в сфере образования (Россия, Германия) и появлением новых игроков среди европейских стран (Турция), так и с политическими процессами, происходящими на европейском континенте (например, процедура брекзита).

Анализируя процесс международной студенческой миграции в Европе, необходимо отметить, что под термином «Европа» чаще всего понимается «Европейское пространство высшего образования» (*European Higher Education Area – EHEA*). В контексте исследования тенденций и путей развития высшего образования это пространство может включать в себя либо 48 европейских государств (часть из которых географически расположена в Азии, например, Россия, Казахстан, Азербайджан), являющихся членами Болонского процесса, либо 28 стран Евросоюза и ряд стран, участвующих в его программах (Норвегия, Турция, Исландия и др.)¹.

Целью статьи является анализ современных тенденций международной студенческой миграции в Европе, формирующихся в результате появления новых вызовов, а также обзор национальных стратегий экспорта образовательных услуг ряда европейских стран, которые могут оказывать существенное влияние на конкурентные позиции России в европейском и международном образовательном пространствах, включая формирование потоков студенческой мобильности в евразийском образовательном пространстве.

Три волны международной студенческой мобильности: европейский контекст

В глобальном масштабе Европа является крупнейшим регионом привлечения иностранных студентов, принимая более 1,5 млн человек².

¹ Ференц И. Развитие политики в области интернационализации высшего образования в Европе, или «Разноскоростная интернационализация» // Императивы интернационализации / Отв. ред. М.В. Ларионова, О.В. Перфильева. М., 2013. С. 162–185.

² Indicator C4: What is the profile of international mobile students? in Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. 2017. P. 288–302 [Electronic resource] // <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2017-en.pdf>.

По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), $\frac{3}{4}$ мобильных студентов из Африки, прибывающих в страны ОЭСР, обучаются в Европе (преимущественно во Франции, Великобритании и Германии), в то время как студенты из стран Северной и Латинской Америки распределяются между Европой (49%) и США (42%) практически поровну.

Одновременно Европа является вторым по численности регионом происхождения международных мобильных студентов (782 тыс. человек), подавляющее большинство которых (82%) выбирают для обучения также европейскую страну¹.

На протяжении последних двух десятилетий структура европейского рынка высшего образования, с точки зрения основных лидеров — Великобритании, Франции, Германии, России — остается относительно стабильной, хотя их доли постоянно меняются. В 2017 г. на долю Великобритании приходилось 11% международных мобильных студентов, Франции — 7%, России и Германии — по 6%².

Однако каналы мобильности существенно отличаются между этими игроками. Так, если большинство иностранных студентов во Франции являются выходцами из Африки (41%), то большинство иностранных студентов, обучающихся в Германии, являются европейскими гражданами (42%). На долю студентов из стран Азии, обучающихся в Германии и Франции, приходится по 35% и 23% соответственно. Российскую Федерацию также можно рассматривать в качестве регионального катализатора студенческой мобильности, большинство иностранных студентов в которую прибывает из соседних стран постсоветского пространства (Казахстан, Украина, Беларусь, Узбекистан и др.)³.

По сравнению с другими регионами, наиболее характерной формой студенческой мобильности в Европе является кредитная мобильность (*credit mobility*), предполагающая выезд студентов за рубеж на ограниченный период времени в рамках обменных программ, реализуемых на университетском, национальном и общеевропейском уровнях. Самой крупной программой Евросоюза по поддержке мобильности яв-

¹ Indicator C4: What is the profile of international mobile students? in Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. 2017. P. 288–302 [Electronic resource] // <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2017-en.pdf>.

² Project Atlas. A Quick Look at Global Mobility Trends. 2017 Release. Institute of International Education www.iie.org.

³ Indicator C4: What is the profile of international mobile students? in Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. 2017. P. 288–302 [Electronic resource] // URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2017-en.pdf>.

ляется программа *Erasmus+*, в рамках которой со дня запуска (1987 г.) приняло участие больше 2 млн студентов¹, а также более 4 тыс. университетов из 30 стран².

Эти впечатляющие цифры демонстрируют, что иностранные студенты сегодня являются неотъемлемой частью «новой европейской карты миграции»³.

Для Европы, как и в целом для всего мира (по хронологии Р. Чоудаха)⁴, в последние 20 лет характерны три основные волны международной студенческой мобильности, охватывающие в среднем по семь лет (рис. 1).

Для каждой волны свойственны ключевые события и тенденции, влияющие на мобильность иностранных студентов в конкретный период времени.

Первая волна международной студенческой мобильности (1999–2006) связана с ростом информационных и компьютерных технологий и, соответственно, с повышением интереса многих стран к привлечению высококвалифицированных сотрудников для экономического и технологического развития. Основу потоков студенческой мобильности составляли талантливые, академически мотивированные студенты, обучающиеся преимущественно на программах магистратуры и докторантуры в области естественных наук, технологии и инженерии, получающие стипендиальную и грантовую поддержку принимающей страны.

Привлечение иностранных студентов на институциональном (университетском) уровне стимулировалось значительным уровнем национальной поддержки исследований и разработок в развитых странах и высоким спросом на подготовку ИТ-специалистов. Благодаря мощной исследовательской базе и возможностям финансирования из различных источников, США стали в этот период безусловным лидером

¹ Erasmus – Facts, figures & trends. The European Union support for student and staff exchanges and university cooperation in 2012–13. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014 // http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/library/statistics/ay-12-13/facts-figures_en.pdf.

² Souto Otero M., Huisman J., Beerkens M., De Wit H., Vujić S. Barriers to international student mobility: Evidence from the Erasmus program. *Educational Researcher*, 42. 2013. P. 70–77.

³ King R. Towards a new map of European migration. *International Journal of Population Geography*. 2002. No 8. P. 89–106.

⁴ Choudaha R. Three waves of international student mobility (1999–2020). *Studies in Higher Education*. 2017. v 42 n 5/ P. 825–832 // http://www.academia.edu/31696740/Three_waves_of_international_student_mobility_1999_2020.



Рис. 1. Три волны международной студенческой мобильности: европейский контекст

по привлечению международных студентов. Однако террористические атаки 9 сентября изменили ситуацию: ужесточение визового режима затруднило обучение иностранных студентов в стране.

Одновременно в этот период в Европе был запущен Болонский процесс и началось формирование единого европейского простран-

ства высшего образования, что положительно повлияло на привлечение иностранных студентов в регион. К концу первой волны международной студенческой мобильности в десятку стран – лидеров по привлечению иностранных студентов входили четыре европейских страны (Великобритания, Франция, Германия, Россия), на долю которых приходилось более 30% от общего числа иностранных студентов в мире¹.

Вторая волна международной студенческой мобильности (2006–2013) протекала, с одной стороны, под влиянием глобального экономического кризиса в США и ведущих западноевропейских странах, с другой стороны – роста среднего класса в ряде стран Азии, включая Китай, Индию, Вьетнам, Индонезию и др. Одним из основных последствий экономического кризиса стало существенное сокращение расходов на привлечение иностранных студентов на национальном уровне, что повлекло изменение стратегии стран и отдельных университетов, которые стали рассматривать обучение иностранных граждан как важный источник дохода. Лозунг первой волны «привлечение глобальных талантов» сменился на лозунг «рекрутинг иностранных студентов». Основу потока международной студенческой мобильности в этот период составили студенты из Китая и других стран Азии, самостоятельно оплачивающие свое обучение за рубежом, а также студенты из Саудовской Аравии в рамках государственной стипендиальной программы, обучающиеся на программах бакалавриата, преимущественно в области экономики и управления.

В борьбе за иностранных студентов университеты вынуждены были внести ряд существенных изменений в свою политику: снижение академических требований при приеме; создание многочисленных сервисов и служб поддержки иностранных учащихся (служба тьюторов, курсы английского языка и т.д.). В связи с тем, что английский язык является *lingua franca* современной науки и образования², важным трендом этого периода стало увеличение числа англоязычных программ (в первую очередь магистерских и докторальных) в странах континентальной Европы, что способствовало повышению конкурентоспособности их систем высшего образования на международном рынке образовательных услуг.

¹ Global Education Digest 2006. Comparing Education Statistics across the World. UNESCO Institute for Statistics, 2006; http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/global-education-digest-2006-comparing-education-statistics-across-the-world-en_0.pdf.

² Altbach P.G. Higher education crosses borders // Change. 2004. 36 (2). P. 18–24.

Третья волна международной студенческой мобильности (2013–2020), по классификации Р. Чоудаха¹, формируется под влиянием трех основных факторов. Первый фактор – замедление экономического роста в Китае – может оказать отрицательное влияние на потоки исходящей студенческой мобильности из этой страны, являющейся основным донором общей массы иностранных студентов в мире. Два других фактора – это референдум по выходу Великобритании из Евросоюза (процедура брекзит) и результаты выборов Президента США в 2016 г., следствием которых стал сильный рост националистических и антиэмигрантских настроений. Это также может оказать негативное влияние на международную студенческую миграцию, включая снижение темпов роста числа иностранных студентов в США и Великобритании.

Наряду с экономическими и политическими процессами, третья волна находится под воздействием демографических изменений в разных регионах мира, а также характеризуется появлением новых игроков и направлений международной студенческой мобильности в лице стран Восточной Азии и Тихоокеанского региона, например, Китая и Японии. Эти страны рассматривают интернационализацию высшего образования в качестве национального приоритета, запланировав рост числа иностранных студентов к 2020 г. до 500 000 человек в Китае и до 300 000 человек в Японии. Данные стратегические ориентиры планируется достигать разными путями: в Японии – за счет роста количества образовательных программ на английском языке, в Китае – за счет роста числа стипендиальных программ, в том числе для отдельных целевых групп (например, для студентов из стран Африки и Центральной Азии)².

Что касается процедуры брекзита, то продвижение новой программы по сокращению иммиграционных потоков в Соединенное Королевство чревато масштабными последствиями для объемов входящей и исходящей мобильности, в том числе между Великобританией и континентальной Европой³. Так, повышение в несколько раз платы за обучение в университетах Великобритании для гра-

¹ Choudaha R. Three waves of international student mobility (1999-2020). Studies in Higher Education. 2017. v 42. n 5. P 825–83; http://www.academia.edu/31696740/Three_waves_of_international_student_mobility_1999_2020.

² Reimagine Education: Student Mobility & Demographic Changes. QS Intelligence Unit // <http://www.qs.com/portfolio-items/re-student-mobility-demographic-changes/>.

³ Бхандари Р. Тенденции мобильности американских студентов в глобальном контексте // Международное высшее образование. 2017. № 90. С. 6–7.

ждан ЕС (т.е. выравнивание ее для всех категорий иностранных граждан) может переориентировать студенческие потоки внутри континентальной Европы, в первую очередь в Германию и Францию. В этих странах пока сохранено бесплатное высшее образование в государственных университетах и существует больше возможностей для трудоустройства после окончания учебы¹. Данная тенденция подтверждается результатами опроса, проведенного в 2016 г.² среди почти 7000 студентов из стран ЕС, 80% которых отметили снижение привлекательности обучения в вузах Великобритании после запуска процедуры брекзита.

В правительствах стран континентальной Европы все чаще поднимается вопрос о повышении стоимости обучения для иностранцев в целях дополнительного субсидирования национальных систем высшего образования по примеру Австралии. Реализуемая на протяжении последних десятилетий большинством европейских стран стратегия привлечения квалифицированной рабочей силы (*Skilled migration approach*) постепенно заменяется стратегией получения дохода (*Revenue-generating approach*)³. В результате снижение возможности получения иностранными студентами бесплатного или минимально оплачиваемого высшего образования (наравне с национальными резидентами) становится актуальным трендом для европейских стран, являясь серьезным вызовом для международной студенческой миграции.

В ряде европейских стран, например Нидерландах, Германии, Дании и Италии, широко обсуждается вопрос негативного влияния английского языка и необходимости снижения количества англоязычных образовательных программ в университетах⁴, что впоследствии может также проявиться в снижении числа иностранных студентов в этих странах.

Таким образом, для третьей волны характерно определенное снижение темпов роста международной студенческой мобильности, а также

¹ Redden E. British universities brace likely drop in EU students. Inside Higher Ed. June 29. 2016 // <https://www.insidehighered.com/news/2016/06/29/british-universities-brace-likely-drop-eu-students>.

² 2017 International Student Survey: Welcoming the World. QS Enrollment Solution // <https://www.internationalstudentsurvey.com/download/>.

³ Винсен-Ланкран С. Трансграничное высшее образование: тенденции и перспективы развития // Вестник международных организаций. 2010. № 3(29). С. 86–109.

⁴ Альтбах Ф., де Вум Х. Трудные времена для интернационализации высшего образования? // Международное высшее образование. 2018. № 93. С. 6–8.

переориентация потоков между странами и регионами. Стратегии привлечения иностранных студентов на национальном и институциональном уровнях меняются: университеты развивают новые инновационные модели академических программ через развитие партнерства, транснационального и онлайн обучения, а правительства трансформируют миграционные политики, создавая условия для удержания иностранных студентов.

Для Евросоюза в целом характерна устойчивая открытая политика в отношении международной студенческой миграции, которая рассматривается как один из основных драйверов интернационализации высшей школы и развития Европейского пространства высшего образования. Усиливающаяся внутрирегиональная (внутриевропейская) конкуренция связана как с изменениями отдельными государствами экспортно-импортной политики в сфере образования (Россия, Германия, Великобритания), так и с появлением новых игроков среди европейских стран (Турция, Чехия, Польша), вступивших в активную борьбу за иностранных студентов.

Представленный ниже краткий обзор национальных политик и практик трех европейских стран — Германии, Турции и России — позволяет выявить наиболее характерные подходы, механизмы и инструменты, способствующие привлечению иностранных студентов на национальном уровне и оценить конкурентные позиции России на международном и европейском рынках образовательных услуг.

Германия

Германия является одним из мировых лидеров на международном рынке образовательных услуг, входя в тройку стран, наиболее популярных среди иностранных студентов на европейском континенте наряду с Великобританией и Францией. В соответствии со Стратегией развития экспорта образовательных услуг до 2020 года число учащихся из-за рубежа в Германии должно было вырасти до 350 тыс. человек¹, однако данный показатель был превышен уже в 2017–2018 учебном году (374 951 человек)². В настоящее время иностранные студенты составляют около 13% от общего числа студентов, обучающихся в немец-

¹ Strategy DAAD 2020. <https://www.daad.de/medien/der-daad/medien-publikationen/publikationen-pdfs/daad-strategie-2020.pdf>.

² Education and Research Figures in 2017 / Federal Ministry of Education in Germany // https://www.bmbf.de/pub/Education_and_Research_in_Figures_2017.pdf.

ких вузах, и около 23% от студентов-первокурсников. Германия также входит в тройку стран – лидеров программы *ERASMUS+* по привлечению иностранных мобильных студентов и стажеров (34 922 человека в 2015/16 учебном году)¹.

Выделяя интернационализацию высшего образования в качестве одного из основных национальных приоритетов, правительство Германии рассматривает экспорт образовательных услуг, с одной стороны, как способ привлечения в страну высококвалифицированного человеческого ресурса для обеспечения долгосрочного развития экономики, с другой – как фактор развития и процветания глобального человеческого общества. К наиболее важным правительственным программам и инициативам, запуск которых происходил в рамках второй волны студенческой миграции, следует отнести:

- принятие в 2008 г. Федеральным правительством Германии Национальной стратегии интернационализации академического и исследовательского сообществ, на реализацию которой направлен комплекс мероприятий: от рекламных и информационных кампаний за рубежом до создания наиболее благоприятных условий для пребывания международных студентов в Германии²;

- вступление в 2012 г. в силу Закона о реализации директивы Европейского союза о высококвалифицированных кадрах (Голубая карта ЕС), который внес в Закон пребывания в Германии поправки, облегчающие возможности трудоустройства и иммиграции, в том числе и для иностранных выпускников немецких вузов³;

- утверждение в 2013 г. региональными (земельными) и федеральными органами власти совместной Стратегии министерств науки по интернационализации высшего образования в Германии, в которой определены важные шаги в этой сфере, включая дальнейшее повышение мобильности студентов, в том числе немецких⁴;

¹ Erasmus+ Germany factsheets 2016 // https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/erasmusplus2/files/erasmus-plus-factsheet-2016-de_en.pdf.

² Deutschlands Rolle in der globalen Wissensgesellschaft stärken Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung. (2008). [Electronic resource] // Bundesministerium für Bildung und Forschung: <http://www.bmbf.de/pub/Internationalisierungsstrategie.pdf>.

³ Studying and working in Germany. A brochure on the legal requirements of residence for third –country nationals. Federal Office for Migrations and Refugees, 2015.

⁴ Strategy of the Federal and Lander Ministers of Science for the Internationalization of the Higher Education Institutions in Germany. April, 2013. 10 p. [Electronic resource] // http://www.bmbf.de/pubRD/Internationalisierungsstrategie_engl.Fassung.pdf.

– принятие на правительственном уровне в 2014 г. решения о бесплатном обучении на программах бакалавриата во всех немецких вузах как для местных, так и для иностранных студентов¹, и др.

Эффективным инструментом привлечения иностранных студентов в Германию являются стипендиальные программы, реализуемые Немецкой службой академических обменов (*DAAD*), крупнейшей организацией Германии, занимающейся продвижением национального высшего образования за рубежом. Так, в 2017 г. 35 700 иностранных граждан получили стипендии для обучения в немецких вузах в рамках различных программ академической мобильности, что составляет около 25% от общего числа распределенных учебных и исследовательских стипендий².

В результате проводимой национальной политики Германия на протяжении последних двух лет является лидером в рейтинге привлекательности европейских стран для иностранных студентов «*The Study. EU Country Ranking for International Students*» (рис. 2).

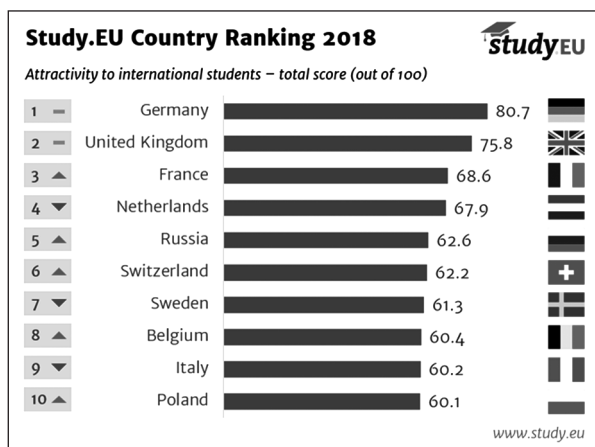


Рис. 2. Рейтинги европейских стран «*The Study. EU Country Ranking 2018 for International Students*»³

¹ Tuition Free Universities in Germany [Electronic resource] // <http://www.scholars4dev.com/4031/list-of-european-countries-with-tuition-free-low-tuition-universities-colleges>.

² Annual report of the German Academic Exchange Service 2017 // https://www.daad.de/medien/fin_komplett_daad_jahresbericht-2017-en_dl.pdf.

³ The Study. EU Country Ranking 2018 for International Students // <https://www.study.eu/article/the-study-eu-country-ranking-2018-for-international-students>.

Оценка проводится по трем категориям, связанным с качеством образования, определяется стоимостью проживания и обучения в стране, а также перспективами трудоустройства¹. Ведущая позиция Германии определяется комбинацией факторов, включающей: преимущественно бесплатное обучение в университетах мирового уровня, значительное число учебных программ на английском языке (более 1300), высокое качество и комфортная среда обучения, а также возможность совмещать учебу и работу с последующей перспективой трудоустройства по завершении обучения.

В последние три года Германия, как и большинство европейских стран, сталкивается с новыми вызовами, влияющими на международную студенческую миграцию / мобильность, включая миграционный кризис и рост националистических настроений. Одним из активно обсуждаемых вопросов среди политиков, университетского сообщества и исследователей является введение платы за обучение для иностранных студентов, чтобы снизить бремя немецких налогоплательщиков на поддержку системы высшего образования. В настоящее время две федеральные земли Баден-Вюртемберг и Северный Рейн – Вестфалия уже ввели плату за обучение для студентов, не являющихся гражданами ЕС. Данное решение вызвало критику со стороны многих исследователей и политиков за дискриминацию и противодействие усилиям университетов по интернационализации. По мнению М. Валерс², немецкие университеты вряд ли смогут получить очевидные преимущества и сколь-нибудь значимый доход от данной инициативы как из-за существенного повышения административной нагрузки, так и из-за необходимости платить высокие налоги в федеральный бюджет (до 80%). В то же время исследование, проведенное по заказу *DAAD* в 2014 г., показало, что даже при минимальной стоимости обучения экономическое воздействие сектора высшего образования на экономику страны является значительным. Так, в 2011 г. иностранные студенты потратили около 1,5 млрд евро на проживание в Германии (что является самым высоким показателем для иностранных студентов во всем мире) и заплатили около 400 млн евро в виде налогов. Затраты на государственное финансирование обучения иностранных студентов возвращаются уже через пять

¹ The Study. EU Country Ranking 2018 for International Students. <https://www.study.eu/article/the-study-eu-country-ranking-2017-for-international-students>.

² Валерс М. Интернационализация университетов: путь Германии // Международное высшее образование. 2018. № 92. С. 14–16.

лет за счет налоговых поступлений от 30% тех из них, что остаются жить и работать в Германии¹.

В первую пятерку стран – поставщиков иностранных студентов в немецкие вузы входят Китай, Индия, Россия, Австрия и Франция, при этом для привлечения студентов из каждой страны существует свой отдельный набор инструментов и программ. Так, например, для Индии это связано с запуском следующих инициатив: продвижение немецкого языка в Индии (по плану к 2017 г. около 1 млн индийских студентов должны овладеть немецким языком на базовом уровне) и расширение сотрудничества в области образования и науки между двумя странами (в том числе увеличение числа стипендий, предоставляемых индийским студентам для обучения в Германии)². Как результат, в 2017 г. прирост индийских граждан в немецких вузах составил 13%³.

Несмотря на то что Германия является лидером среди стран Западной Европы по привлечению иностранных студентов из стран бывшего Советского Союза, в целом ее пока нельзя рассматривать как серьезного конкурента России в этом регионе (исключение составляет Грузия, исходящая студенческая мобильность из которой в Германию выше, чем в Россию) (табл. 1). Потоки студентов из постсоветского пространства на обучение в Россию пока перекрывают те, что устремляются в Германию. И это объяснимо: подавляющее число студентов из стран СНГ в российских университетах обучается на русскоязычных программах бакалавриата, в то время как в Германию едут для обучения в основном в магистратуре и аспирантуре (на немецком и английском языках)⁴. Что касается Турецкой Республики и ее возрастающей региональной роли как центра притяжения тюркоязычного и исламского мира, то можно с уверенностью сказать, что в ближайшее время она может составить конкуренцию России в деле привлечения иностранных студентов, по крайней мере из стран СНГ.

¹ Foreign enrolment in German universities reaches record high. ICEF Monitor, 30 July 2014. [Electronic resource] // <http://monitor.icef.com/2014/07/foreign-enrolment-in-german-universities-reaches-record-high/>.

² Germany's new strategies in the race of international students. ICEF Monitor, 4 April 2013 [Electronic resource] // <http://monitor.icef.com/2013/04/germanys-new-strategies-in-the-race-for-international-students/>.

³ Germany confirms its foreign enrolment growth for 2017. ICEF Monitor, April 25, 2018 // <http://monitor.icef.com/2018/04/germany-confirms-foreign-enrolment-growth-2017/>.

⁴ Chankseliani M., Hessel G. Case studies of most popular European destinations for mobile students from Russia, Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. Research report. University of Oxford, 2016.

В целом можно сделать вывод, что последовательно реализуемая национальная политика по привлечению иностранных студентов в совокупности с новыми вызовами и факторами, характерными для третьей волны международной студенческой миграции, позволяют Германии стать лидером европейского рынка высшего образования и войти в тройку ведущих стран — экспортеров образовательных услуг в мире.

Таблица 1. Студенческая мобильность из стран бывшего Советского Союза в Германию, РФ и Турцию за 2014–2016 гг.¹

Страна выезда	Страна назначения								
	Германия			Российская Федерация			Турция		
	2014	2015	2016 ²	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Армения	450	502	535	4234	4446	5043	8	13	15
Азербайджан	642	667	663	12680	14083	14121	6901	10638	12504
Беларусь	1163	1142	1145	24880	18804	15488	15	16	20
Грузия	1852	1814	1824	1233	1076	1060	589	705	763
Казахстан	701	738	743	49252	59295	69895	1306	1799	1986
Киргизия	504	486	483	3734	4430	5700	1410	1819	1994
Молдова	644	691	699	5336	5834	5749	331	387	403
Таджикистан	120	164	134	8490	10825	15126	469	624	701
Туркменистан	48	47	51	15662	16332	16521	6041	9092	9903
Узбекистан	786	727	673	12783	16162	19893	371	556	652
Украина	5602	5850	6082	12043	21817	22440	363	487	533

Турция

Как уже отмечалось, растущая межрегиональная и внутрирегиональная конкуренция за иностранных студентов отчетливо про-

¹ <http://data.uis.unesco.org/#>.

² International student mobility. Tertiary mobile enrolment, total number. OECD, 2017 // <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=bli>.

слеживается на примере ситуации с Турецкой Республикой. «Отчет о миграции в 2016 году в Турции»¹ показывает, что в последние годы иностранные студенты стекаются в Турцию для получения высшего образования. В 2016 г., по некоторым оценкам, 795 962 иностранных гражданина пребывали в Турции с целью обучения, в том числе по линии Министерства национального образования (среднего образования), на краткосрочных и прочих программах².

Если говорить о третичном образовании, то число иностранных студентов в Турции увеличилось в восемь раз: с 16 тыс. в 2007 г. до 125 тыс. в 2018 г. с зачислением преимущественно на программы бакалавриата, что составляет менее 1% от всех международных студентов, обучающихся в Европе³. Страна ставит целью увеличить этот показатель до 1,5% и принять 200 тыс. студентов к 2023 г.⁴, что принесет в экономику дополнительный доход в размере 3 млрд долл. США⁵.

В 2017 г. в общем потоке иностранных студентов в Турцию лидировали студенты из Афганистана (15 036 человек), Сирии (14 765 человек) и Туркменистана (10 642 человек). Международный состав студентов еще больше диверсифицируется студентами из Ирана, Афганистана, Ирака, Греции и Кыргызстана⁶. При этом три страны Евросоюза —

¹ Доклад подготовлен Генеральным директором по вопросам управления миграцией, принадлежащим Министерству внутренних дел, который основан на данных, полученных Министерством национального образования (МЭВ), Министерством молодежи и спорта, Советом высшего образования (YÖK) и Советом турок, проживающих за рубежом, и связанных с ними сообществ.

² Turkey's popularity among international students on the rise. Daily Sabah. May 4. 2017. Istanbul // <https://www.dailysabah.com/education/2017/05/04/turkeys-popularity-among-international-students-on-the-rise-report-says>.

³ Education at a Glance. Technical report, Centre for Educational Research and Innovation. OECD. 2016. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en; Ayşe Gür Geden. Globalisation, internationalisation of higher education and Turkey's inward student mobility. A concise review of current policies and trends. Migration Policy Center Report Series. Ankara. 2018. [http://aybu.edu.tr/gpm/contents/files/AGGEDEN_Report%20on%2020IoHE_31072018\(1\).pdf](http://aybu.edu.tr/gpm/contents/files/AGGEDEN_Report%20on%2020IoHE_31072018(1).pdf).

⁴ The factors driving international student mobility to and from Turkey. 24 Apr. 2015 // <http://monitor.icef.com/2015/04/the-factors-driving-international-student-mobility-to-and-from-turkey/>.

⁵ Мосаки Н. Стратегия Турции по привлечению иностранных студентов. Москва. 11 мая, 2012 // <https://regnum.ru/news/1529532.html>.

⁶ Turkey's popularity among international students on the rise. Daily Sabah. May 4. 2017. Istanbul. <https://www.dailysabah.com/education/2017/05/04/turkeys-popularity-among-international-students-on-the-rise-report-says>.

Германия, Греция и Болгария — также входят в первую десятку стран — поставщиков иностранных студентов в Турцию¹.

Рассмотрим наиболее существенные факторы, позволяющие современной Турции играть все более значительную роль при распределении потоков мобильных студентов на европейском континенте.

Турция давно зарекомендовала себя как успешное туристическое направление, например, по данным «Invest in Turkey», около 40 млн туристов со всего мира посетили страну в 2015 г., что делает ее шестым по популярности в мире местом отдыха. В рейтинге привлекательности европейских стран для иностранных студентов «*The Study. EU Country Ranking for International Students*» Турция стабильно занимает довольно высокое пятое место по показателю стоимости проживания и обучения как одна из самых недорогих европейских стран. Два турецких города — Стамбул и Анкара — с 2017 г. находятся в числе 100 лучших студенческих городов мира по версии *QS Best Student Cities*.

На данном этапе в Турции наблюдается активное реформирование системы высшего образования: число вузов за период с 2005 по 2018 г. возросло практически в три раза (с 77 до 206), появилось большое количество частных университетов: по данным 2018 г. в Турции насчитывается 129 государственных (*public*) и 77 частных (*foundation*) университетов². Общее число студентов на программах высшего образования в Турции возросло с 1 млн студентов в 2000 г. до более 4 млн в 2017 г.

Идет совершенствование бакалаврских и магистерских программ, увеличение количества программ двух дипломов (на уровне магистратуры), содействие мобильности студентов, формирование четкой системы зачетных кредитов, определение набора общих и специальных компетенций (Дублинских дескрипторов), осваиваемых на каждой ступени высшего образования, и т.д.

Обучение на иностранных языках стало главным инструментом в развитии студенческой мобильности для многих турецких вузов. Исследование, проведенное для Ассоциации академического сотрудничества (ACA), показывает, что в 2014 г. среди 162 вузов Турции уже 28 вузов осуществляли свои образовательные программы частично

¹ The factors driving international student mobility to and from Turkey. 24 Apr. 2015 // <http://monitor.icef.com/2015/04/the-factors-driving-international-student-mobility-to-and-from-turkey/>.

² *Ayşe Gür Geden*. Globalisation, internationalisation of higher education and Turkey's inward student mobility. A concise review of current policies and trends. Migration Policy Center Report Series. Ankara. 2018 // [http://aybu.edu.tr/gpm/contents/files/AGGEDEN_Report%20on%20%20IoHE_31072018\(1\).pdf](http://aybu.edu.tr/gpm/contents/files/AGGEDEN_Report%20on%20%20IoHE_31072018(1).pdf).

на английском языке¹. Два ведущих государственных университета, Ближневосточный технический университет (*METU*) и Босфорский университет (*Boğaziçi Üniversitesi*), полностью ведут обучение на английском языке, Университет Галатасарай – на французском языке².

В 2011 г. Министерство образования Турции приняло четырехлетний проект стоимостью в 1,5 млрд турецких лир, в рамках которого страна начала приглашать в турецкие школы учителей – носителей английского языка. Предполагается, что более 40 тыс. преподавателей посетили Турцию за время действия проекта³.

Принимаются меры по регионализации высшего образования посредством меж- и внутрирегиональных соглашений. Турецкие вузы укрепляют взаимодействие, прежде всего с вузами Балканского полуострова, Кавказа и Центральной Азии, в целях повышения влияния Турции как регионального хаба. В 2014 г. сформирована Ассоциация балканских университетов (*BUA*) для содействия устойчивому сотрудничеству в области высшего образования в многоэтническом регионе, в котором Турция соседствует с Албанией, Болгарией, Хорватией, Грецией, Косово, Македонией, Черногорией, Сербией, Боснией и Герцеговиной. Заключены двусторонние соглашения в сфере образования с Марокко, Вьетнамом и Суданом⁴.

Ближний Восток и Северная Африка, обладая огромным потенциалом для роста, находятся в зоне особого стратегического внимания Турции, в том числе в связи с интернационализацией науки и образования. Так, например, 2005 г. был объявлен турецким правительством «Годом Африки»; в 2010 г. подписана «Африканская стратегия»; в 2015 г. запущена «Африканская программа расширения»; в 2017 г. подписана Анкарская декларация и т.д.

С 2004 г. турецкие вузы активно участвуют в программе Евросоюза в сфере образования *Erasmus*. В период с 2004 по 2010 г. около

¹ Вохтер Б., Мэйворн Ф. Англоязычные программы в европейском высшем образовании. Состояние дел в 2014 г. Электронные текстовые данные // http://www.aca-secretariat.be/fileadmin/aca_docs/images/members/ACA-2015_English_Taught.pdf.

² Аватков В.А., Касаткин П.И. Высшее образование в Турции и Болонский процесс. Российское высшее образование в мировом пространстве. Вестник МГИМО. 2012 // <https://cyberleninka.ru/article/v/vysshee-obrazovanie-v-turtsii-i-bolonskiy-protsess>.

³ Coşkun A. Native Speakers as Teachers in Turkey: Non - native Pre - service English Teachers' Reactions to a Nation - wide Project. The Qualitative Report. 2013. 18(29), P. 1–21; <https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol18/iss29/1>.

⁴ The factors driving international student mobility to and from Turkey. 24 Apr. 2015 // <http://monitor.icef.com/2015/04/the-factors-driving-international-student-mobility-to-and-from-turkey/>.

30 тыс. студентов и 6,5 тыс. преподавателей турецких вузов приняли в ней участие; входящую мобильность представили 9 тыс. иностранных студентов и 4,3 тыс. преподавателей¹. В целях развития кооперации с вузами по всему миру, а не только с европейским регионом, Совет по высшему образованию *YOK* в 2011 г. инициировал аналогичную Программу Мевлана (*MEP*). В 2015 г. принят стратегический план Совета *YOK*, нацеленный на двукратное увеличение мобильности в рамках Мевланы.

Также турецкие вузы развивают двухсторонние взаимоотношения с китайскими университетами, организуют с ними программы обмена. В связи с этим, несмотря на то что Россию и Китай объединяют давние исторические и дружественные связи, а количество китайских студентов, обучающихся в России (20 000 человек), намного больше, чем в Турции (1000 человек)², последняя вполне может составить конкуренцию России в этом направлении.

С 2013 г. Турция реализует стратегии интернет-брендинга и маркетинга, занимается активным пиаром своих вузов, всемерно стремится повысить рейтинг своих вузов в мировых университетских таблоидах. В реализации стратегии задействован целый ряд министерств и организаций, таких как Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Совет по высшему образованию *YOK*, Министерство труда и социального обеспечения, Министерство по делам ЕС, Центр по образованию и молодежным программам ЕС, Министерство развития, Совет по делам турок за рубежом и родственных сообществ (*YTB*), Институт им. Юнуса Эмре и пр.

В 2010 г. создано Агентство содействия турецким вузам *TUPA* (*Turkish Universities Promotion Agency*)³, которое осуществляет деятельность по привлечению и набору иностранных граждан в государственные и частные вузы страны. Будучи частной организацией, *TUPA* активно продвигает турецкое образование через свой собственный сайт путем издания ежегодного буклета «Учись в Турции» на английском, арабском, персидском, русском и китайском языках, активно принимает участие в работе международных образовательных выставок, рекламируя сразу несколько турецких вузов под одним брендом.

¹ Studying in Turkey for Erasmus. Turkish National Agency, The Centre for UE Education and Youth Programmes (Ankara, Impress Pub.). 2010 // http://www.ua.gov.tr/docs/erasmus-/studying_in_turkey.pdf?sfvrsn=0.

² Turkish universities intend to woo more Chinese students. XINHUA. Feb. 17. 2016 // https://archive.shine.cn/article/article_xinhua.aspx?id=320447.

³ <https://www.studyinturkey.com/>.

В настоящее время в зарубежных странах проживает более 5,5 млн этнических турок, из них около 4,6 млн – в Западной Европе. Во многих странах функционируют курсы турецкого языка, фонды, школы и университеты, финансируемые турецкой стороной и представляющие собой «мягкую силу» Турции. В настоящее время функционирует 61 Координационное бюро Турецкого агентства по сотрудничеству и координации (*ТИКА*) в 59 странах и 54 культурных центра имени Юнуса Эмре в 43 странах. Количество школ фонда «Маариф» достигло 131 в 24 странах¹.

В деле привлечения иностранных студентов Турция активно пользуется **финансовыми возможностями** таких организаций, как *ТИКА*, Фонд Юнуса Эмре, Совет по делам турок за рубежом и родственных сообществ при Правительстве Турции (*УТВ*) и Научно-исследовательский совет по технологическим исследованиям Турции (*TUBITAK*). Хотя некоторые из иностранных студентов финансируют собственное образование в Турции или используют средства университетов, НПО и фондов, вот уже более 20 лет существуют две наиболее значимые стипендиальные программы, спонсируемые правительством: стипендии *Turkiye* и *TUBITAK*.

Стипендиальная программа «Большой студенческий проект» была инициирована в 1992 г. после распада Советского Союза и охватывала только тюркоязычные страны: Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Туркменистан и Узбекистан. К 2008 г. проект распространился на 57 стран, а в 2012 г. был переименован в стипендию *Turkiye (TS)* и объединен с инициативами Совета по делам турок за рубежом и родственных сообществ (*УТВ*). В 2014 г. правительством страны было принято решение о выделении дополнительного финансирования в размере 96 млн долл. США на стипендиальные программы поддержки иностранных студентов². В наши дни на 5 тыс. ежегодно выделяемых стипендий для обучения по программам высшего, последиplomного и краткосрочного обучения подается более 120 тыс. заявлений из 175 стран.

Научный и технологический исследовательский совет Турции (*TUBITAK*) предоставляет стипендии зарубежным исследователям, студентам и аспирантам, в том числе победителям международных

¹ Вступительная речь министра иностранных дел Турецкой Республики Мевлута Чавушоглу на открытии 10-й Конференции Послов 13 августа 2018 г. // <http://novorossiysk.cg.mfa.gov.tr/Mission/ShowAnnouncement/347625>.

² The factors driving international student mobility to and from Turkey. 24 Apr. 2015 // <http://monitor.icef.com/2015/04/the-factors-driving-international-student-mobility-to-and-from-turkey/>.

академических олимпиад (по математике, физике, химии, биологии, информатике). В 2013 г. организацией было предоставлено 162 стипендии для магистрантов из развивающихся стран и иностранных докторантов¹.

Небывалый прирост населения (с 18,9 млн до 79,8 млн человек за 15 лет с начала века (ТУИК, 2016)) и растущий спрос на высшее образование (2,2 млн заявлений от абитуриентов в университеты страны (OSYM, 2017)) способствовали принятию в 2015 г. новой стратегии Совета по высшему образованию YOK. Стратегия включает план действий по привлечению высококвалифицированных кадров из-за рубежа (как ученых, так и студентов и прочих специалистов), в том числе либерализацию правил и процедур их приема.

Турецкие вузы, как и российские, включились в гонку за лучшие места в мировых университетских рейтингах (*QS*, *THE*, *ARWU*). И если в начале этого пути только Билькентский университет и Ближневосточный технический университет в Анкаре (*METU*) попадали в топ-200 лучших университетов мира (в 2014–2015 гг. *METU* занял даже 85 место), то в последние годы турецкое вузовское представительство в рейтингах расширилось, однако в ущерб качеству. Например, по итогам 2018 г., 23 университета Турции представлены в рейтинге *THE*, 10 — в рейтинге *QS*, причем в обоих случаях в условном диапазоне 350–1000.

В соответствии с данными 2017–2018 гг. по индексу глобальной конкурентоспособности, опубликованному Всемирным экономическим форумом, Турция занимает 53-е место на фоне 137 стран, уступая России 15 позиций². Качество системы высшего образования Турции, по версии «*U21 Ranking of National Higher Education Systems*», характеризуется не самым высоким 41-м местом из 50³ (у России — 33-е место). Аналогично, в рейтинге систем высшего образования *QS Higher Education System Strength Rankings*, впервые выпущенном в 2016 г., система высшего образования Турции заняла 39-е место в мире, опустившись в 2018-м уже на 43-е место (для сведения — Россия поднялась с 26-го на 15-е место в мире). Кроме того, по оценкам «*The Study. EU Country Ranking for International Students*», в 2018 г. Турция переместилась из 20 наиболее привлекательных для иностранных студентов стран на предпоследнее 29-е место, опередив лишь Украину.

¹ TIKА Annual Report. 2013. http://www.tika.gov.tr/upload/publication/KYR_FRAE_2013_uyg9.pdf.

² <https://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/>.

³ https://universitas21.com/sites/default/files/2018-05/U21_Rankings%20Report_0418_FULL_LR%20%281%29.pdf.

Несоответствие квалификации трудовых ресурсов требованиям рынка признано экспертами Всемирного экономического форума одним из наиболее проблематичных факторов для экономики Турции. Как сообщает Британский совет и другие международные органы, несмотря на все усилия, страна по-прежнему отстает по качеству образования, особенно по сравнению со странами ОЭСР и ЕС. Системе образования Турции все еще требуются серьезные реформы. Плохое преподавание английского языка и на английском языке, недостаток международных научных публикаций препятствуют всеобъемлющей интернационализации и повышению привлекательности для иностранных студентов из регионов и стран, не входящих в традиционный тюркоязычный ареал¹. Кроме того, на пути государственных планов стоит экономическая и политическая нестабильность Турции, в том числе последствия гражданской войны в соседней Сирии и широко распространенный политический и студенческий протест в связи с исламизацией образования и имеющим место ущемлением автономии вузов².

В связи с этим можно констатировать, что Турция по-прежнему остается одной из 15 стран мира с наиболее многочисленной *исходящей мобильностью*, отправляя ежегодно около 100 тыс. студентов за рубеж. Турецкие студенты в подавляющем большинстве выбирают Германию и США в качестве зарубежных учебных направлений, а Болгария, Азербайджан, Великобритания и Франция входят в первую десятку. По данным Британского совета, даже при наблюдаемом ежегодном спаде примерно на 0,7% к 2024 г. США, Германия и Великобритания останутся приоритетными точками притяжения турецких мобильных студентов последипломного образования.

Россия

Являясь активным игроком на международном рынке образовательных услуг, Россия в течение двух последних десятилетий последовательно наращивает количество иностранных студентов (ежегодный

¹ Ayşe Gür Geden. Globalisation, internationalisation of higher education and Turkey's inward student mobility. A concise review of current policies and trends. Migration Policy Center Report Series. Ankara. 2018 // [http://aybu.edu.tr/gpm/contents/files/AGGEDEN_Report%20on%20%20IoHE_31072018\(1\).pdf](http://aybu.edu.tr/gpm/contents/files/AGGEDEN_Report%20on%20%20IoHE_31072018(1).pdf).

² The factors driving international student mobility to and from Turkey. 24 Apr. 2015 // <http://monitor.icef.com/2015/04/the-factors-driving-international-student-mobility-to-and-from-turkey/>.

прирост составляет от 7 до 10%)¹, занимая седьмое место среди стран — лидеров экспортеров образования)². Такая достаточно высокая позиция страны достигается благодаря значительному образовательному потенциалу, а также ведущей роли на рынке образовательных услуг на постсоветском пространстве.

Подтверждением высокого качества национальной системы высшего образования является вхождение России в 2018 г. в пятерку стран лидеров в рейтинге лучших европейских стран для привлечения иностранных студентов «*Study.EU Country Ranking for International Students*» (См. рис. 2). Рост позиции в этом рейтинге обусловлен повышением академической репутации и продвижением российских вузов в международных академических рейтингах³, что напрямую связано с растущей интернационализацией российской системы высшего образования.

В рамках реализации стратегии по продвижению российской системы высшего образования в последние годы был принят целый ряд государственных мер, направленных на привлечение иностранных студентов⁴. Новой инициативой в этой области являлся запуск в 2017 г. приоритетного проекта «Развитие экспортного потенциала российской системы образования», ключевой целью которого является повышение привлекательности и конкурентоспособности российского образования на международном рынке образовательных услуг, а также рост несырьевого экспорта Российской Федерации⁵. В результате реализации проекта количество иностранных студентов, которые обучаются по очной форме в российских вузах, должно вырасти с 220 тыс. человек в 2017 г. до 710 тыс. в 2025 г., а количество иностранных слушателей онлайн-курсов российских образовательных организаций — с 1 млн 100 тыс. человек до 3 млн 500 тыс. человек. Планируемые объемы

¹ Экспорт российских образовательных услуг: Статистический сборник. Вып. 7 / Министерство образования и науки Российской Федерации. М., 2017.

² A World on the Move: Trends in Global Student Mobility. Issue 2. Institute of International Education. March. 2018.

³ The Study. EU Country Ranking 2018 for International Students // <https://www.study.eu/article/the-study-eu-country-ranking-2017-for-international-students>.

⁴ Привлечение иностранных студентов в российские университеты. Практическое руководство: монография / Е.В. Вашурина, О.А. Вершинина, Ч.Ф. Газиева, Я.Ш. Евдокимова, А.А. Крылов, С.А. Мухамедиева, О.В. Павлова, Ф.А. Хайдаров. Екатеринбург, 2016.

⁵ Паспорт приоритетного проекта «Развитие экспортного потенциала российской системы образования». Утвержден Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (Протокол от 30 мая 2017 г., № 6). // http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/06/education_export.pdf.

средств, полученных от экспорта российского образования, должны вырасти более чем в пять раз, превысив 373 млрд руб. в 2025 г.

Еще ни одна страна не ставила перед собой таких амбициозных целей. Фактически успешная реализация приоритетного проекта позволит России вплотную приблизиться к США на международном рынке образовательных услуг и снова вернуться в тройку стран – лидеров по числу привлекаемых иностранных студентов. Однако важным условием реализации экспортной политики является учет новых тенденций и вызовов, которые характерны для международной студенческой мобильности в рамках третьей волны (См. рис. 1).

В настоящее время Россия является ведущим игроком на постсоветском пространстве высшего образования, на чью долю приходится около 50% мобильных студентов, выезжающих из 11 стран бывшего Советского Союза. В первую пятерку стран-поставщиков входят Казахстан, Украина, Узбекистан, Туркменистан и Беларусь¹. Однако стабильность этих потоков не является постоянной и может быть переориентирована в силу разных причин на другие регионы и страны мира. Исследователями отмечается, что «...если сейчас студенты из стран СНГ едут в Россию из-за сходства систем образования, знания русского языка, наличия родственных связей, то эти притягивающие факторы могут быть вскоре утрачены в силу сокращения сферы обращения русского языка, все большего расхождения систем образования и активной конкуренции со стороны западных и восточных стран на образовательных рынках стран бывшего СССР»².

Среди основных вызовов и угроз, которые могут в будущем повлиять на студенческую мобильность из стран постсоветского пространства, можно выделить следующие.

1. Появление на европейском рынке образовательных услуг новых игроков (Турция, Польша, Чехия), которые все активнее наращивают экспортный потенциал своих систем высшего образования за счет трансформации национальных миграционных и образовательных политик, создания благоприятных условий для обучения и проживания иностранных студентов, а также активного развития грантовых программ студенческой мобильности. Так, турецкие университеты создают очевидную конкуренцию российским вузам в Азербайджане

¹ Global flow of tertiary education students [Electronic resource] // <http://www.uis.unesco.org/EDUCATION/Pages/international-student-flow-viz.aspx>.

² Рязанцев С., Письменная Е. Временная миграция в России: формы, тенденции, эффекты для рынка труда // Служба занятости. 2014. № 2. С. 22–27.

и Туркменистане (см. табл. 1), а Польша привлекает все больше студентов из Беларуси и Украины¹.

2. Снижение влияния эффекта «мягкой силы» российского образования в рамках национальных программ подготовки элит в отдельных странах (Казахстан, Азербайджан, Туркменистан). Количество российских вузов, в которых могут обучаться граждане Казахстана в рамках международной стипендии «Болашак», ежегодно сокращается. Если в 2016 г. в список ведущих вузов, рекомендуемых для прохождения обучения стипендиатами этой программы, вошли 15 российских университетов Москвы и Санкт-Петербурга (из 190 рекомендуемых университетов мира), то в 2018 г. уже только 9. Сокращение связано, прежде всего, с ужесточением требований, предъявляемым к зарубежным вузам: вхождение в число 70 ведущих согласно последним публикациям общих международных академических рейтингов или в число 20 в предметных рейтингах².

3. Постепенное уменьшение влияния российского образования в региональном интеграционном пространстве, рост образовательного притяжения стран ЕАЭС и СНГ к странам Евросоюза, США и Китаю, а также рост «автономизма», т.е. падения интереса к зарубежному образованию, в принципе. Так, Центр интеграционных исследований Евразийского банка развития в рамках ежегодного исследования «Интеграционный барометр ЕАБР» уже не первый год фиксирует снижение востребованности образовательных услуг России среди граждан стран ЕАЭС при стабильном или растущем интересе к получению образования в Китае и странах Евросоюза. Интерес к российскому образованию как наиболее популярному внутри региона СНГ в большей степени демонстрируют жители Таджикистана (36%), Кыргызстана (28%) и Казахстана (24%). Вместе с тем в Таджикистане доля респондентов, желающих получить образование в России, сократилась за последние два года почти на четверть³.

Для укрепления позиций России как «регионального центра образования» необходимо уделять особое внимание сфере высшего

¹ Global flow of tertiary education students [Electronic resource] // <http://www.uis.unesco.org/EDUCATION/Pages/international-student-flow-viz.aspx>.

² Список ведущих зарубежных высших учебных заведений, зарубежных организаций, рекомендуемых для обучения, прохождения языковых курсов победителями конкурса на присуждение международной стипендии «Болашак» на 2018 г. // <https://www.bolashak.gov.kz/ru/pretendentu/perechni/spisok-rekomenduemykh-vuzov.html>.

³ Интеграционный барометр ЕАБР 2017. СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2017 // https://eabr.org/upload/iblock/0dc/EDB-Centre_2017_Report-46_EDB-Integration-Barometer_RUS_1.pdf.

образования в рамках региональных интеграционных объединений ЕАЭС и СНГ, включая формирование единого пространства высшего образования, совершенствование нормативно-правового обеспечения академической мобильности и образовательной миграции, расширение инвестиций в образовательную структуру стран – участниц интеграционных объединений, а также запуск в ЕАЭС давно обсуждаемой программы студенческой и академической мобильности (по типу программы Евросоюза *ERASMUS+*). Новым направлением, продвигаемым Россией в рамках председательства в ЕАЭС в 2018 г., является социально-гуманитарное сотрудничество и развитие кадрового потенциала, включая образовательный сегмент – расширение межвузовского взаимодействия, реализацию совместных учебных и научных программ, повышение академической мобильности и др. Данное направление пересекается с задачей по «созданию общего культурно-образовательного пространства с государствами – членами Евразийского экономического сообщества и другими государствами на евразийском пространстве», на реализацию которой направлен в том числе приоритетный проект «Развитие экспортного потенциала российской системы образования»¹.

Заключение

Международная студенческая мобильность / миграция в Европе, как и в целом в мире, в различные периоды времени характеризуется определенными тенденциями и вызовами, оказывающими влияние на географию и объемы потоков иностранных студентов, трансформацию национальных политик экспорта образовательных услуг, внедрение новых инструментов и механизмов привлечения иностранных студентов.

Являясь одним из наиболее привлекательных и открытых регионов мира, Европа в последнее время отличается ростом межстрановой конкуренции за иностранных студентов, которая связана как с изменениями отдельными государствами экспортно-импортной политики в сфере образования, так и с появлением новых игроков среди европейских стран, вступивших в активную борьбу за иностранных студентов.

¹ Перспективы Евразии: Ежеквартальное приложение к «Евразийской Панораме». М., 2018. № 1.

Россия для продвижения на международном рынке образовательных услуг, в том числе в качестве регионального центра образования, в последние годы приняла целый ряд государственных мер, направленных на развитие экспорта образовательных услуг и повышение конкурентоспособности и престижа российского высшего образования. При их реализации необходимо учитывать текущие и прогнозируемые тенденции международной студенческой мобильности, тщательно изучать накопленный (в том числе негативный) опыт других стран и активно внедрять лучшие практики ведущих стран — экспортеров образовательных услуг.

Научное издание

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ИНТЕГРАЦИИ:
ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО**

**REGIONAL ASPECTS OF INTEGRATION:
EUROPEAN UNION AND EURASIAN SPACE**

Ответственный редактор *Р.Ш. Давлетгильдеев*

Подписано в печать 28.02.2019. Формат 60×90 ¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 15. Тираж 500 экз.
Заказ №

Издательство «Статут»:
119454, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 92, корп. 2;
тел./факс: +7(495) 649-18-06
E-mail: book@estatut.ru
www.estatut.ru

ISBN 978-5-8354-1546-5



Проблемы и перспективы региональной интеграции в Европейском союзе и на Евразийском пространстве, а также вопросы границ и идентичности, социальной политики, миграции в Европейском союзе, России и на Евразийском пространстве представлены в настоящей коллективной монографии в редком сочетании гуманитарных наук, включая право, социологию, международные отношения и экономику.

Такое междисциплинарное исследование стало результатом деятельности Поволжского международного центра превосходства в области европейских исследований – *VOICES+* и основано на материалах международной научно-практической конференции «Региональные аспекты интеграции: Европейский Союз и Евразийское пространство», состоявшейся 11–12 декабря 2017 г. в Казанском (Приволжском) федеральном университете, а также на исследовательских проектах членов команды Центра *VOICES+*.

The problems and prospects of regional integration in the European Union and the Eurasian space, as well as issues of borders and identity, social policy, migration in the EU, Russia and the Eurasian space are presented in this collective monograph in a rare combination of the humanities, including law, sociology, international relations and economics.

This interdisciplinary research is the result of the activities of the Volga International Centre for Excellence in European Studies *VOICES+* and is based on the materials of the international scientific-practical conference «Regional Aspects of Integration: European Union and Eurasian Space» held on December 11-12, 2017 in Kazan Federal University as well as on the research projects of members of the *VOICES+* Centre team.