

БЕЛАРУСЬ-ЕС: К ЧЕМУ ПРИВЕДЕТ СОГЛАШЕНИЕ О РЕАДМИССИИ

Андрей Елисеев

РЕЗЮМЕ

Исследование посвящено описанию сущности реадмиссионных договоров и анализу последствий предполагаемого соглашения о реадмиссии между Беларусью и Евросоюзом. Вопрос о реадмиссионном соглашении является ключевым в сфере упрощения визового режима. На основании анализа параметров нелегальной миграции через территорию Беларуси и оценки действия аналогичных соглашений ЕС с Россией и Украиной, в работе оценивается вероятное количество граждан третьих стран и лиц без гражданства, которых Беларусь принимала бы из стран ЕС в рамках действия соглашения о реадмиссии.

Основной вывод исследования заключается в том, что официальный Минск чрезмерно преувеличивает негативные последствия от действия потенциального соглашения о реадмиссии с ЕС. Представляется, что в рамках соглашения о реадмиссии с ЕС число ежегодно принимаемых Беларусью граждан третьих стран и лиц без гражданства не превышало бы 100-200 человек, а скорее составляло бы несколько десятков человек.

Несмотря на реализуемый ЕС в отношениях с другими странами сбалансированный подход к соглашениям о реадмиссии, в белорусском случае ЕС фактически не обозначил сопутствующие реадмиссионному соглашению выгоды. Пока единственная явно предлагаемая Евросоюзом ответная мера — соглашение об упрощении визового режима — в случае Беларуси не является столь сильным побудительным стимулом, каким она была для российского или украинского правительств. В то же время затягивание Беларусью начала переговоров с ЕС по соглашениям об упрощении визового режима и реадмиссии не соответствует интересам белорусского общества.

В качестве рекомендации органам Евросоюза предлагается обозначить Беларуси положительные стимулы / выгоды, сопутствующие предложению по реадмиссии. Кроме упрощения визового режима, которое идет в связке с соглашением о реадмиссии, Евросоюзу целесообразно было бы сделать предлагаемый пакет еще более привлекательным, прежде всего за счет дополнительной технической помощи пограничным органам. При этом ее следует анонсировать именно как увязанную с предполагаемым соглашением о реадмиссии. Кроме того, Евросоюзу следует публично либо по дипломатическим каналам уведомить о том, что Беларуси будет предоставлен необходимый переходный период до вступления в силу обязательства о реадмиссии граждан третьих стран и лиц без гражданства, а также однозначно заявить о приверженности принципу приоритетности высылки нелегальных мигрантов в страну происхождения, а не в страну транзита, что помогло бы снизить уровень опасений белорусского правительства по поводу реадмиссии.

Рекомендации официальному Минску заключаются в как можно более быстром вступлении в переговорный процесс с ЕС по заключению соглашений об упрощенном визовом режиме и реадмиссии. Откладывание переговоров до подписания соглашений о реадмиссии с другими странами либо до продвижения по данному вопросу в рамках Единого экономического пространства представляется неэффективной потерей времени. Переговорный процесс также помог бы установить альтернативную площадку диалога, которая могла бы поспособствовать нормализации отношений с ЕС.

Введение

Соглашения о реадмиссии между ЕС и третьими странами налагают обязательства на государства принять обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию одной договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории второй договаривающейся стороны. Важность вопроса о реадмиссии между Евросоюзом и Беларусью состоит в том, что ЕС увязывает его с упрощением визового режима. Запуск соглашений об упрощенном визовом режиме и реадмиссии позволит приступить к следующему этапу визовых отношений с ЕС — диалогу о либерализации визового режима. Официальный Минск до сих пор не принял направленное в июне 2011 г. приглашение Еврокомиссии начать переговоры по заключению соответствующих соглашений.

МИД Беларуси объясняет промедление в вопросе упрощения визового режима, среди прочего, опасениями относительно последствий реадмиссионного договора. Официальный Минск не исключает, что в случае действия соглашения о реадмиссии на территории Беларуси будут скапливаться тысячи нелегальных мигрантов, высылаемых из стран ЕС.¹ Одновременное затягивание белорусскими властями запуска приграничных соглашений с Литвой и Польшей позволяет предположить, что опасения по поводу реадмиссии — лишь частичное объяснение промедления Беларуси. Официальный Минск неоднократно указывал на политические причины, а именно — общий уровень отношений с ЕС, визовые санкции ЕС в отношении государственных чиновников. Тем не менее опасения правительства, связанные с реадмиссией, представляются достаточно обоснованными и заслуживают отдельного изучения.

Данное исследование посвящено описанию сущности реадмиссионных договоров и анализу последствий предполагаемого соглашения о реадмиссии между Беларусью и Евросоюзом. В работе оценивается вероятное количество граждан третьих стран и лиц без гражданства, которых Беларусь принимала бы из стран ЕС в рамках действия соглашения о реадмиссии.

Основные задачи исследования:

- Разъяснить сущность реадмиссионных соглашений ЕС с третьими странами и их положение в миграционной политике ЕС;
- Представить масштаб действия реадмиссионных соглашений Украины и России с ЕС как сходных по содержанию с предполагаемым соглашением между Беларусью и ЕС;
- Представить объемы нелегальной миграции в ЕС через территорию Беларуси и ее качественные параметры (национальность нарушителей);
- Оценить количество лиц, которые предположительно будут подвергаться процедуре реадмиссии в Беларусь из стран ЕС в случае заключения соответствующего соглашения;
- Представить рекомендации правительству Беларуси, органам ЕС и заинтересованным неправительственным организациям в сфере реадмиссионных отношений.

Первый раздел «Соглашения о реадмиссии: сущность и договорные обязательства» посвящен реадмиссионным обязательствам, отображению места реадмиссионных соглашений в миграционной политике ЕС, описанию сложностей, связанных с реадмиссией граждан третьих стран.

Второй раздел «Критический анализ официальных опасений по поводу реадмиссии» посвящен оценке вероятного количества принимаемых граждан третьих стран Беларусью в случае действия соглашения о реадмиссии с Евросоюзом. В разделе описывается прогресс Беларуси в сфере реадмиссии в рамках Единого экономического пространства, а также предоставляются некоторые результаты действия соглашений о реадмиссии между ЕС и Россией, ЕС и Украиной в отношении реадмиссии граждан третьих стран.

¹ “МИД уверен, что Беларусь придет к безвизовому обмену с ЕС”. Информационный портал Tut.by, <http://news.tut.by/politics/277179.html>

В третьем разделе «Компенсаторные меры ЕС к соглашению о реадмиссии» анализируются положительные стимулы и различные выгоды, предлагаемые Евросоюзом странам-партнерам в качестве контрбаланса тем издержкам, которые связаны с исполнением соглашений о реадмиссии. Раздел изучает специфику Беларуси в этом вопросе и оценивает возможные компенсаторные меры со стороны ЕС в пакете с соглашением о реадмиссии.

Также в работе приводится ряд рекомендаций белорусскому правительству, органам ЕС и заинтересованным неправительственным организациям. Основные выводы исследования приведены в разделе «**Заключение**».

1. Соглашения о реадмиссии: сущность и договорные обязательства.

1.1. Сущность реадмиссионных обязательств

Рeadмиссия — это передача лиц, незаконно пребывающих на территории государства, в страну, из которой они прибыли, с согласия последней. Согласно определению Еврокомиссии, соглашения о реадмиссии заключаются для упрощения передачи «лиц, которые (более) не выполняют условия въезда, пребывания или проживания в запрашивающем государстве» [European Commission, 2002:26].

Соглашения о реадмиссии предполагают обоюдные обязательства ЕС и третьих стран сотрудничать в передаче нелегальных жителей в страну происхождения или транзита. Стандартное соглашение такого рода предполагает, что без дополнительных формальностей Беларусь по запросу какой-либо из стран ЕС принимала бы на свою территорию своих граждан, а также граждан третьих стран или лиц без гражданства, которые не удовлетворяют условиям въезда либо пребывания на территорию запрашивающего государства, в случае если имеются доказательства, что они:

- 1) нелегально прибыли на территорию ЕС непосредственно через территорию Беларуси;
- 2) на время въезда располагали действующим разрешением на пребывание, выданным Беларусью, либо на время въезда располагали действующей визой Беларуси и проникли на территорию ЕС непосредственно с территории Беларуси.

Это вовсе не значит, что в случае запуска соглашения о реадмиссии с ЕС Беларусь была бы обязана принимать всех нелегальных мигрантов из третьих стран, подпадающих под описанные выше условия. Соглашения о реадмиссии устанавливают ряд дополнительных ограничений на транзит таких лиц, которые более подробно рассмотрены в следующем разделе исследования.

Как правило, соглашения о реадмиссии определяют, что запрашивающая сторона покрывает расходы по реадмиссии до границы, где данное лицо передается запрашиваемой стороне, которая несет дальнейшие расходы. Одной из самых важных характеристик реадмиссии, которая отличает ее от стандартной процедуры высылки, является то, что в случае реадмиссии запрашивающее государство не обязано идентифицировать иностранного гражданина, которого оно перемещает в запрашиваемое государство. Достаточно доказать, что данное лицо проникло на территорию запрашивающего государства с территории запрашиваемого государства. В этом случае ходатайство о реадмиссии должно содержать информацию об отсутствии документов, удостоверяющих личность, а также свидетельства и документальные доказательства, необходимые для реадмиссии. Именно поэтому для запрашиваемого государства важно иметь, в свою очередь, соглашения о реадмиссии со странами происхождения мигрантов.

В соглашениях о партнерстве и сотрудничестве с рядом постсоветских стран (а также, к примеру, с Алжиром, Андским сообществом, Чили) имеется специальный пункт, который устанавливает переговорные рамки для подписания соглашений о реадмиссии в будущем. В варианте так и не вступившего в силу Соглашения с Беларусью указывается:

«Совет Сотрудничества должен изучить, какие совместные усилия могут быть предприняты для контроля нелегальной иммиграции, принимая во внимание принцип и практику реадмиссии» [European Commission, 1995: 19].

Ратификация Соглашения о партнерстве и сотрудничестве была заморожена странами ЕС в середине 1990-ых гг. в связи с ухудшением ситуации с правами человека и демократией в Беларуси.

К настоящему времени все заключенные ЕС соглашения о реадмиссии включают обязательства о реадмиссии и граждан третьих стран (ГТС). Такие соглашения ЕС заключил с

15 странами², включая четыре страны «Восточного партнерства» (Украина, Молдова, Грузия, Армения) и Россию. Продолжаются переговоры с Кабо-Верде, Марокко и Азербайджаном. В случае с Китаем, Алжиром и Беларусью переговоры до сих пор не начались, несмотря на давнее приглашение Еврокомиссии начать соответствующие переговоры.³

Следует заметить, что соглашения о реадмиссии между Евросоюзом и третьими странами представляют лишь малую часть двусторонних реадмиссионных соглашений, заключенных отдельными странами ЕС. Так, по состоянию на август 2010 г. страны ЕС заключили 63 нестандартных соглашения, связанных с реадмиссией, и 190 — стандартных [Cassarino, 2010:27]. Под стандартными соглашениями о реадмиссии понимаются такие соглашения, которые следуют модели, рекомендованной Советом ЕС в 1994 г. Она была разработана для того, чтобы окончательные тексты соглашений с третьими странами содержали как можно больше общих черт. Так, 13 стандартных статей соглашения, среди прочего, устанавливают максимальный срок ответа на запрос о реадмиссии до 15 дней [Там же:14-15].

1.2. Рeadмиссия в контексте миграционной политики ЕС

Рeadмиссионные отношения ЕС с третьими странами следует рассматривать в контексте развития единой миграционной политики Евросоюза. Маастрихтский (1992) и Амстердамский (1999) договоры распространили компетенцию органов ЕС на сферу иммиграционной и визовой политики. Впоследствии был принят ряд нормативно-правовых актов, нацеленных на введение единообразных правил в отношении нелегальных иммигрантов в странах Евросоюза. Важной частью стратегии ЕС в борьбе с незаконной миграцией, одобренной Европейским Советом на саммитах в Тампере (1999), Лэкене (2001) и Севилье (2002), стали, в том числе, соглашения о реадмиссии.

Амстердамский договор наделил Еврокомиссию полномочиями проводить переговоры и заключать реадмиссионные соглашения ЕС с третьими странами. Считается, что добавочная стоимость совместного экономического, дипломатического и политического влияния всех стран ЕС делает заключение соглашений о реадмиссии более эффективным и быстрым, нежели усилия стран ЕС по отдельности. Задача Еврокомиссии, которая получает мандат Совета ЕС на проведение переговоров, состоит в брокерстве соглашения, а его непосредственное выполнение происходит непосредственно между странами ЕС и третьей страной. Страны ЕС не могут проводить отдельные переговоры о реадмиссии, когда ЕС в целом находится в переговорном процессе по этому вопросу, либо уже заключил соглашение о реадмиссии с определенной третьей страной [Cassarino, 2010:17].

Несмотря на значительные усилия Евросоюза по урегулированию единой миграционной политики в течение последнего десятилетия, органы ЕС до сих пор оценивают прогресс в миграционной сфере как недостаточный. Так, в 2008 г. по запросу Европейского Совета Еврокомиссия представила документ с 10 основными принципами для создания более эффективной общей миграционной политики [European Commission, 2008].

В целом во внешнем измерении миграционной политики ЕС можно выделить два качественно различных подхода. Первый состоит в передаче (экстернализации) традиционных инструментов миграционного контроля ЕС странам происхождения или транзита. Второй подход — превентивный по своей сути; он направлен на устранение причин миграции [Trauner and Kruse, 2008:9-10]. Соглашения о реадмиссии являются инструментом первого, более ограничительного подхода, при котором ЕС возлагает миграционный контроль на третьи страны. Они принимают положения по упрощению возвращения нелегальных мигрантов и лиц, которым отказано в получении убежища.

² Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Черногория, Гонконг, Макао, Турция (пока не вступило в силу), Пакистан, Шри-Ланка, Армения (предположительно вступит в силу в середине 2013 г.), Грузия, Молдова, Россия, Украина.

³ В случае Китая и Алжира — в ноябре 2002 г., Беларуси — в июне 2011 г.

1.3. Рeadмиссия граждан третьих стран и лиц без гражданства как камень преткновения

В своей реадмиссионной политике ЕС выделяет две категории лиц: **а)** граждане третьей страны, а также **б)** лица без гражданства и лица, не являющиеся ни гражданами ЕС, ни третьей страны. Рeadмиссия первой категории лиц не вызывает споров — обязанность государства принимать своих граждан является нормой обычного международного права [e.g., Nailbronner, 1997]. Право на возвращение лица в свою страну зафиксировано в том числе во Всемирной декларации прав человека ООН (статья 13). Отказ страны принимать своих собственных граждан представляет собой нарушение прав человека, которое можно трактовать как преследование (статья 1 (А) Конвенции о беженцах 1951 г. [Noll, 1999: 6]). Таким образом, соглашения по реадмиссии не устанавливают обязательств государства принимать своих граждан, но способствуют упрощению данного процесса. Соглашения о реадмиссии обычно содержат пункт, по которому запрашиваемая страна должна принять своих граждан «без каких бы то ни было формальностей».

Несмотря на то, что Беларусь не имеет двусторонних соглашений о реадмиссии ни с одной страной ЕС, либо иной страной, на которую распространяется Шенгенское соглашение (Норвегия, Исландия, Швейцария, Лихтенштейн), с их территории ежегодно высылают до 2000 граждан Беларуси. Представляется, что подписание соглашения о реадмиссии не приведет к значимому увеличению количества принимаемых граждан Беларуси, которые нелегально проживают/пребывают в странах ЕС, либо которым было отказано в получении статуса беженца. Качественной особенностью в случае действия соглашения о реадмиссии станут менее бюрократизированные процедуры, требующие меньше времени, чем ранее.

Таблица 1

«Количество возвращенных граждан Беларуси вследствие принятого постановления покинуть территорию страны, 2008 — 2011 гг.»⁴

| Страна ЕС либо ассоциированное государство | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Бельгия | 15 | 10 | 10 | 10 | 35 |
| Чехия | 15 | 15 | 15 | 10 | 5 |
| Германия | 115 | 55 | 85 | 100 | 80 |
| Эстония | 10 | 5 | 5 | 10 | 15 |
| Испания | 10 | 10 | 20 | 10 | 10 |
| Франция | 35 | 25 | 25 | 25 | 25 |
| Италия | 10 | 5 | 5 | 0 | 5 |
| Латвия | 5 | 15 | 25 | 105 | 240 |
| Литва | 170 | 240 | 350 | 480 | 410 |
| Нидерланды | 30 | 30 | 45 | 135 | : |
| Австрия | 35 | 40 | 40 | 40 | 30 |
| Польша | 450 | 480 | 495 | 540 | 400 |
| Румыния | 5 | 10 | 5 | 5 | 5 |
| Финляндия | 50 | 70 | 70 | 100 | 80 |
| Швеция | 290 | 225 | 225 | 250 | 225 |
| Великобритания | 60 | 85 | 80 | 65 | 80 |
| Норвегия | 0 | : | : | 10 | : |
| Всего | 1320 | 1345 | 1510 | 1905 | 1670 |

⁴ Источник: Eurostat, *Third country nationals returned following an order to leave - annual data (rounded)*. В таблице не приведены те страны, по которым значение возвращенных граждан Беларуси по любому из годов не превышало пяти (Болгария, Венгрия, Мальта, Словения, Исландия, Лихтенштейн, Дания, Ирландия, Греция, Кипр, Люксембург, Португалия, Словакия). Значения в таблице округлены к значениям, кратным пяти. На момент публикации исследования данные за 2012-ый год по Норвегии и Нидерландам не были доступны (обозначение «:»).

В то же время международное право не обязывает государства принимать лиц без гражданства и граждан других стран, которые проехали территорию государства транзитом, направляясь в страну назначения. Именно реадмиссия этой категории лиц обычно является камнем преткновения в переговорном процессе между ЕС и третьими странами [Roig and Huddleston, 2007; Noll, 2005].

В своем анализе действия соглашений о реадмиссии, представленном в феврале 2011 г., сами эксперты Еврокомиссии поставили под сомнение целесообразность включения обязательства о реадмиссии граждан третьих стран (ГТС). Отмечается, что положительный эффект от этого обязательства невелик, в то время как переговорный процесс по заключению соглашения о реадмиссии значительно усложняется. Примечательно, что двусторонние соглашения о реадмиссии между отдельными странами редко содержат пункт о ГТС, хотя члены ЕС всегда выступают за его включение в соглашение на уровне всего ЕС:

«Данная ситуация вызывает ряд важных вопросов, поскольку, как свидетельствует собранная у стран ЕС информация, пункт о ГТС в действительности редко используется странами ЕС, даже в отношении с транзитными государствами региона Западных Балкан, с которыми ЕС имеет общую наземную границу» [European Commission, 2011].

В докладе Еврокомиссии говорится, что если бы пункт о ГТС не требовался либо ему сопутствовало предоставление достаточных выгод третьему государству со стороны ЕС, то это способствовало бы успешному завершению ряда проводимых переговоров (например, с Марокко), а ранее заключенные соглашения удалось бы подписать намного раньше. В качестве рекомендации Еврокомиссия предлагает изменить прежний подход и избегать повсеместного применения принципа о реадмиссии ГТС:

«В последующих переговорных директивах не следует включать пункт о реадмиссии граждан третьих стран. В таком случае не будет нужды в предложении значительных выгод третьему государству. Лишь по причине географического положения страны (непосредственный сосед ЕС, некоторые страны Средиземноморья), либо в случае наличия большого потенциального риска нерегулярной транзитной миграции в ЕС, в соглашения следует включать пункт о ГТС. И лишь тогда, когда стране предлагаются надлежащие выгоды. Также следует неоднозначно заявить, что ЕС будет принципиально стараться реадмигрировать лицо прежде всего в его страну происхождения» [Там же].

Некоторые исследователи задолго до упомянутого доклада Еврокомиссии предлагали исключить пункт о реадмиссии ГТС из текста соглашений [e.g., Roig and Huddleston, 2007]. Они пришли к выводу, что включение обязательства принимать граждан третьих стран противоречит провозглашаемому ЕС целям продвижения устойчивого возвращения нелегальных мигрантов и вредит комплексному миграционному подходу ЕС. Исследователи предлагали включить реадмиссионную политику в более широкую миграционную канву с большим вниманием к развитию человеческого потенциала в странах-источниках миграции, продвижению качественного управления и защите прав человека.

Содержание директивы Совета ЕС, выданной Еврокомиссии для переговорного процесса с Беларусью⁵, не является открытой информацией. По всей вероятности, она содержит традиционный пункт о реадмиссии ГТС. Временные рамки принятия переговорной директивы по Беларуси позволяют предположить, что в случае более позднего продвижения по этому вопросу в директиве, в соответствии с рекомендацией доклада Еврокомиссии, могло и вовсе отсутствовать обязательство о реадмиссии ГТС. Так, директива по Беларуси была принята примерно в то же время (конец февраля 2011 г.), что и вышеупомянутый доклад Еврокомиссии с критической оценкой действия соглашений о реадмиссии.

⁵ Adoption of a Council Decision authorising the Commission to open negotiations for the conclusion of a readmission agreement between the European Union and the Belarus, 22 February 2011, 6424/1/11, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st06/st06424-re01.en11.pdf>

Фактически, положение о реадмиссии граждан третьих стран и есть заявляемая официальным Минском причина промедления по соглашению о реадмиссии, а значит и по увязанному с ним соглашению об упрощении визового режима. Критический анализ опасений правительства относительно реадмиссии представлен в следующем разделе исследования.

2. Критический анализ официальных опасений по поводу реадмиссии

2.1. Параметры нелегальной миграции через Беларусь: радужная картина

В преддверии вступления в силу соглашений о реадмиссии между ЕС и Россией, ЕС и Украиной некоторые политики высказывали прогнозы о большом количестве передаваемых граждан третьих стран⁶, однако они не оправдались. Так, в течение 2011 г. в Украину были реадмиссированы 240 граждан третьих стран.⁷ Несмотря на значительное количество нелегально работающих в ЕС украинцев, не произошло даже заметного увеличения высланных граждан Украины. При этом необходимо иметь в виду, что масштаб нелегальной миграции через Украину в несколько раз превосходит таковой на границе ЕС-Беларусь. То есть, и число реадмиссируемых лиц, в случае действия подобного соглашения между Беларусью и Евросоюзом, вероятно было бы пропорционально меньшим.

Число принятых Россией граждан третьих стран в рамках соглашения о реадмиссии с ЕС намного меньше, чем в случае Украины. Положения о реадмиссии ГТС и лиц без гражданства в рамках соглашения между Россией и ЕС вступили в силу с 1 октября 2010 г. В отношении этой категории лиц по состоянию на 29 марта 2013 г. российские органы получили всего 74 ходатайства о реадмиссии. Из них 35 было отклонено без рассмотрения, из рассмотренных удовлетворено 26 ходатайств, России передано 13 человек.⁸

В то время как российское и украинское правительства выступали за заключение соглашений о реадмиссии в рамках продвижения к безвизовому режиму с ЕС, а опасения о значительных негативных последствиях в виде многочисленных нелегалов из третьих стран высказывали некоторые представители оппозиции (О. Тягнибок в Украине), в Беларуси ситуация обратная. Многие белорусские оппозиционные партии выступают за облегчение визового режима между Беларусью и ЕС (что предполагает, в том числе, запуск соглашения о реадмиссии), а об опасениях относительно реадмиссии заявляет официальный Минск. Наиболее развернутое заявление по этому поводу сделал пресс-секретарь МИД Беларуси Андрей Савиних:

«ЕС заявил о своей готовности начать переговоры с Беларусью о снижении стоимости виз, но при этом сказал, что увязывает этот вопрос с заключением с Республикой Беларусь соглашения о реадмиссии. Это означает, что все нелегальные мигранты, которые оказались задержанными на территории ЕС, могут быть высланы на территорию Республики Беларусь, если они говорят, что они прибыли с территории Беларуси. У нас нет таких соглашений, нет границы с Россией. И у нас нет соглашений со странами - источниками нелегальной миграции. Это значит, что на нашей территории в определенной ситуации будут скапливаться тысячи, если не десятки тысяч, нелегальных мигрантов. Причем мы будем обязаны одеть их, обусть, накормить и содержать. У нас нет таких средств»».⁹

Беларусь не принадлежит к числу основных транзитных стран для нелегальных мигрантов. Доклад Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС (Фронтекс) за 2012 год упоминает Беларусь в контексте проблемы контрабанды сигарет и нефтепродуктов, но не в качестве проблемной транзитной страны [Frontex, 2012:30-31].

В 2011 г. общее количество зафиксированных нелегальных перемещений через границу ЕС

6 Например, лидер украинской партии "Свобода" Олег Тягнибок заявил, что реализация соглашения о реадмиссии с ЕС обернется для Украины "катастрофой", якобы только "первая волна" нелегальных мигрантов из третьих стран, которых вышлют в Украину, достигнет 150 тысяч человек. См.: "Олег Тягнибок: Угода про реадмісію – злочин проти нації". ПОЛІТИКО, 15.12.2010, <http://politiko.ua/blogpost14828>

7 The UN Refugee Agency analytical note, <http://unhcr.org.ua/attachments/article/317/Zakarpattya%20factsheet.pdf>

8 Реализация Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. 8 апреля 2013 г. Официальный сайт Федеральной миграционной службы РФ. Доступ в интернете: http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=63388

9 "МИД уверен, что Беларусь придет к безвизовому обмену с ЕС", Информационный портал Tut.by. Примечание: текстовая версия представлена в более сокращенном варианте, нежели оригинальная звуковая версия. Доступ в интернете: <http://news.tut.by/politics/277179.html>

составило 140,980. Причем 92% случаев пришлось на регионы Центрального, Восточного и Западного Средиземноморья. Согласно агентству Фронтекс, на восточные границы ЕС, несмотря на их большую протяженность (внешние границы Словакии, Румынии, Венгрии, Польши, Литвы, Латвии, Эстонии и Финляндии) пришлось лишь 0.7% от всех зафиксированных нелегальных пересечений внешних границ ЕС [Там же: 14]. При этом на восточном направлении риск нелегальной миграции самый высокий на украинско-словацкой границе, на которую приходится около 40% от всех задержаний нелегальных мигрантов на восточных границах ЕС [Frontex, 2011:6].

Статистика пограничных органов Беларуси и граничащих стран ЕС (Литвы, Польши и Латвии) соответствует выводам доклада агентства Фронтекс. Так, с начала 90-ых гг. до начала 2000-ых гг. органы белорусской пограничной службы ежегодно задерживали более 2 тыс. незаконных мигрантов на границе и около пяти тысяч на подступах к ней. Вплоть до 2000 г. были нередки случаи перемещения незаконных мигрантов группами численностью до 20—30 человек, а иногда и до 100 человек.¹⁰ Однако статистика последних лет заметно улучшилась, количество задерживаемых незаконных мигрантов уменьшилось в десятки раз.

Для сравнения: в 2002 г. в Беларуси было задержано 150 групп незаконных мигрантов общей численностью 2,1 тыс. человек. В 2009 г. органы внутренних дел задержали 8 организованных групп незаконных мигрантов общей численностью 36 человек¹¹, в 2010 — пять групп (21 человек)¹², в 2011 году — три группы нелегалов (7 человек), в 2012 году — семь групп (38 иностранцев).¹³ В целом, регион становится менее популярным для нелегальных транзитных мигрантов, и эта тенденция свидетельствует об усовершенствовании системы управления границами и довольно высоком уровне сотрудничества между пограничными органами стран по обе стороны границы [Jaroszewicz, 2012:16].

Резкому снижению поспособствовал ряд организационных и законодательных мер, в частности принятие в 2003 г. закона, предусматривающего введение уголовной ответственности за организацию или содействие организации незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Беларуси (статья 371 УК РБ). Деяниями, подпадающими под данную уголовную статью, являются, в том числе, предоставление мигрантам фальшивых документов на въезд или выезд, укрывательство их во время незаконного пребывания в стране, организация или руководство транспортировкой незаконных мигрантов по территории Республики Беларусь [Васильева и Бахур, 2005].

В итоге, перспектива сурового наказания за содействие нелегальной миграции делает такие деяния гражданами Беларуси относительно редкими. Случаи нелегального пересечения границы белорусами в личных целях также редки. Во-первых, это связано с довольно развитыми возможностями для *легального* трудоустройства как в России, так и в некоторых странах ЕС, особенно в Польше. Во-вторых, у белорусов, которые желают нелегально перебраться в ЕС, нет критической необходимости нелегально пересекать границу. Поскольку процент отказов в визе консульствами стран Шенгенского соглашения в Беларуси один из самых низких в мире¹⁴, проще пересечь границу по действующей визе, а впоследствии поменять свой правовой статус, либо остаться в ЕС по истечении срока действия визы.

¹⁰ "Ежегодно белорусскую границу пересекает около 10 миллионов транспортных средств". Народная газета, М. Осипов, 30.11.2011. Доступ в интернете: http://www.ng.by/ru/issues?art_id=61869

¹¹ Федорако А., «Причины и тенденции незаконной миграции. Противодействие незаконной миграции». Журн. междунар. права и междунар. отношений. 2009, №4.

¹² "С начала года в Беларуси задержано пять групп нелегальных мигрантов". Информационное агентство БелаПАН, В. Будкевич, 13/12/2010, <http://news.tut.by/society/208176.html>

¹³ "В 2012 году в Беларуси было задержано семь групп нелегалов". Информационный портал naviny.by. Доступ в интернете: http://naviny.by/rubrics/society/2012/12/17/ic_news_116_407468/

¹⁴ См. подробнее: Анализ консульской статистики стран Шенгенского соглашения в 2007-2011 гг. А. Елисеев, исследование BISS SA #1/2012RU, http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_SA01_2012ru.pdf

В последние годы на восточных границах ЕС отмечается растущее число нелегальных мигрантов из Грузии.¹⁵ Это подтверждает как статистика фиксируемых нелегальных пересечений литовской и польской границ гражданами Грузии, так и число их вторичных перемещений и заявлений о получении убежища в странах региона [Frontex, 2012:30-31]. Как следует из официальных данных литовских и польских пограничных органов, приведенных в *Таблице 2*, граждане Грузии стали самыми частыми нелегальными мигрантами на белорусском отрезке границы. Нелегальных перемещений через белорусско-латвийскую границу гораздо меньше. В 2011 г. латвийские пограничные органы задержали 17 нелегальных мигрантов на границе с Беларусью (девять граждан Грузии, 8 граждан России), в 2012 г. — 23 мигранта (все граждане Грузии).¹⁶

Таблица 2 «Число задержанных за незаконное пересечение границы».¹⁷

| Гражданство | Польша | | | Литва | | |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Беларусь | 62 | 143 | 190 | 20 | 15 | 17 |
| Россия | 30 | 28 | 55 | 7 | 21 | 16 |
| Грузия | 6 | 5 | 98 | 47 | 109 | 180 |
| Афганистан | — | 1 | 61 | — | 29 | 46 |
| Вьетнам | 30 | — | 20 | 4 | — | 75 |
| Страна ЕС | 21 | 30 | 20 | 58 | 80 | 90 |
| Все другие нац-ти и лица без гражданства | 15 | 19 | 23 | 4 | 11 | 21 |
| Всего | 164 | 226 | 467 | 145 | 265 | 445 |

Статистические данные пограничных органов Польши, Литвы и Латвии по задержаниям нелегальных мигрантов очень важны для прогнозирования объемов реадмиссии граждан третьих стран и лиц без гражданства в случае запуска реадмиссионного соглашения с Евросоюзом. Вероятность обращений с ходатайством о реадмиссии ГТС со стороны других не граничащих с Беларусью стран ЕС была бы намного меньшей, что связано с большими трудностями с задержанием таких лиц службами стран ЕС и установлением доказательств, что мигранты прибыли именно с территории Беларуси. Соглашения ЕС о реадмиссии предполагают довольно высокий уровень доказательств о транзите ГТС через территорию определенного государства. Сами по себе заявления лица о прибытии через какую-либо страну обычно являются лишь косвенным доказательством и без наличия других косвенных и прямых доказательств не являются достаточными и вряд ли признаются приемлемыми запрашиваемой стороной. Последняя проводит собственное расследование и, в случае установления недостаточности доказательств прибытия лица через ее территорию, отказывает в удовлетворении ходатайства.

В то же время указанные в таблице данные по задержаниям нелегальных мигрантов не означают, что примерно такое количество ходатайств о реадмиссии приходилось бы удовлетворять Беларуси, в случае действия соглашения с Евросоюзом. Дело в том, что соглашения о реадмиссии между Евросоюзом и третьими странами (см. статью 10 соглашения между ЕС и Украиной¹⁸, статью 14 соглашения между ЕС и Россией¹⁹)

¹⁵ Согласно данным агентства Фронтекс, самые большие группы нелегальных мигрантов, задерживаемых пограничными органами стран ЕС на восточных границах — граждане Молдовы и Грузии, из стран вне СНГ — Сомали, Афганистана и Палестины.

¹⁶ Данные Государственной пограничной охраны Латвии за 2011 г. взяты из официального отчета (Valsts robežsardzes 2011.gada publiskais pārskats, <http://www.rs.gov.lv/index.php?id=904&top=-4>), предварительные данные за 2012 г. предоставлены пограничными органами Латвии по запросу BISS.

¹⁷ Данные по Польше взяты из официальных отчетов пограничной службы Польши (Statystyki SG, http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/pl/serwis-sg/polskie_formacje_graniczne/Statystyki), данные по Литве в рамках официального запроса BISS предоставлены пограничным ведомством Литвы.

¹⁸ Agreement between the European Community and Ukraine on readmission of persons, OJ 2007 L 332, 48, <http://eur->

устанавливают принципы, ограничивающие передачу ГТС и лиц без гражданства. Их транзит допускается лишь в том случае, если они не могут быть возвращены в страну назначения напрямую и если гарантирована их дальнейшая транспортировка либо в страну транзита, либо в страну происхождения. Такие принципы предполагают, что граждане России и Грузии выслались бы непосредственно в страны их происхождения, поскольку они имеют отдельные соглашения о реадмиссии с Евросоюзом. Также, к примеру, между Польшей и Вьетнамом с 2004 г. действует двустороннее соглашение о реадмиссии.²⁰

В итоге, потенциальными объектами реадмиссии среди задержанных ГТС, судя по представленным в Таблице 2 статистическим данным, оставались бы сравнительно немногочисленные граждане Афганистана, Вьетнама (в литовском направлении) и некоторых других стран. Кроме вышеуказанных ограничивающих транзит ГТС принципов, страна может отказать в принятии лица, если в стране дальнейшего транзита или стране назначения ему/ей грозит бесчеловечное отношение либо преследование по религиозному, национальному и другим признакам, если он/она вероятно подвергнется уголовному преследованию в запрашиваемом государстве или другой стране транзита, или же по соображениям общественного порядка, государственной безопасности или других национальных интересов.

Таким образом, заявление пресс-секретаря МИДа Беларуси А. Савиных о том, что задержанные в ЕС нелегальные мигранты могут быть высланы в Беларусь, «если они говорят, что прибыли с территории Беларуси», преувеличивает масштаб действия реадмиссионных обязательств. Соглашения о реадмиссии содержат ряд ограничивающих транзит ГТС принципов, а также определенный уровень доказательств о транзите ГТС через территорию государства. Результаты действия соглашений о реадмиссии между ЕС и Россией, ЕС и Украиной, анализ объемов и параметров нелегальной миграции через территорию Беларуси свидетельствуют о том, что выраженные официальным Минском опасения о большом количестве возвращаемых нелегалов («тысячи, если не десятки тысяч») сильно преувеличены. Вероятное количество граждан третьих стран и лиц без гражданства, которое Беларусь ежегодно принимала бы из стран ЕС в рамках соглашения о реадмиссии, исходя из современных объемов и параметров нелегальной миграции, вероятно составляло бы от несколько десятков до двух сотен человек.

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0048:0065:EN:PDF

19 Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission, OJ 2007 L 129, 40, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0040:0060:EN:PDF>

20 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Socjalistycznej Republiki Wietnamu o przekazywaniu i przyjmowaniu obywateli obu Państw, Dz.U. 2005 nr 156 poz. 1306, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20051561306>

2.2. Неоправданное промедление начала переговоров с Евросоюзом

В Государственной миграционной программе Беларуси на 2006-2010 гг. отдельным пунктом значилось указание МИДу, МВД и Госпогранкомитету продолжить работу по проведению переговорного процесса со странами СНГ, а также Литвой, Латвией, Польшей и другими странами по заключению соглашений о реадмиссии.²¹ Однако в указанный период Беларусь не заключила ни одного реадмиссионного соглашения. К настоящему времени Беларусью подписано соглашение о реадмиссии лишь с Турцией (в марте 2013 г.).

В рамках Единого экономического пространства Беларусь в конце 2010 г. подписала "Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств" с Россией и Казахстаном.²² Заключение соглашений о реадмиссии, согласно статье 5 документа, является одной из форм сотрудничества стран ЕЭП в сфере противодействия нелегальной трудовой миграции. В марте 2013 г. коллегия Евразийской экономической комиссии рекомендовала Беларуси и России ускорить работу по проведению внутригосударственных процедур, необходимых для подписания реадмиссионного соглашения.²³ Одновременно коллегия ЕЭК призвала правительства Беларуси и Казахстана ускорить рассмотрение проекта двустороннего соглашения о реадмиссии.

С подписанием реадмиссионного договора между Россией и Казахстаном в июне 2012 г., Россией и Украиной в октябре 2012 г., у Беларуси появился важный аргумент для скорого подписания такого соглашения с российской стороной. Ранее российская сторона заявляла, что такого соглашения между Россией и Беларусью быть не может, поскольку, по словам заместителя директора Федеральной миграционной службы РФ М. Тюркина, «реадмиссия связана с пересечением границы, а таковой между Беларусью и Россией как бы нет».²⁴

Из слов пресс-секретаря МИД Беларуси А. Савиных следует, что Беларусь намерена продвигаться в вопросе реадмиссии с Евросоюзом либо в рамках Единого экономического пространства (ЕЭП), либо Беларуси вначале следует подписать соглашения о реадмиссии с другими странами и лишь после этого выходить на переговоры с Евросоюзом.²⁵

Такой подход представляется неэффективной потерей времени. Переговоры с Евросоюзом, Россией и странами-источниками нелегальной миграции вполне возможно проводить параллельно. Тем более что в 2012 г. МВД Беларуси проанонсировало подписание соглашения о реадмиссии с Россией на «ближайшее время».²⁶ Большинство нелегальных мигрантов (согласно Государственной миграционной программе — до 95%) прибывают в Беларусь именно из Российской Федерации. К тому же в рамках соглашения о реадмиссии с ЕС возможно договориться о предоставлении 2-3-летнего переходного периода, в течение которого пункт о реадмиссии граждан третьих стран и лиц без гражданства не действует. Такие пункты содержат соглашения о реадмиссии ЕС с Россией (с переходным периодом на три года) и Украиной (на два года).

В течение переходного периода страна проводит необходимую подготовку, включающую сооружение центров для высылаемых мигрантов, улучшение пограничной инфраструктуры, заключение реадмиссионных соглашений с другими странами. Также в этот период предполагается заключение двусторонних протоколов со странами ЕС, которые в деталях

²¹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 декабря 2005 г. №1403 "О Государственной миграционной программе на 2006 - 2010 годы".

²² Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств. Зарегистрировано в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь 12 января 2011 г. N 3/2649. Доступ в интернете: <www.economy.gov.by/dadvfiles/002105_48294_16.doc>

²³ Рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии, 19 марта 2013 г. №5. "О мерах, направленных на реализацию Решения Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2012 г. № 21 в сфере миграции". Правой портал pravo.by: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=F01300057>

²⁴ "Иностранцы? Это не про нас". Газета «Советская Беларусь», Т. Смольякова, 09.09.2010, <http://www.sb.by/post/105092/>

²⁵ "МИД уверен, что Беларусь придет к безвизовому обмену с ЕС". Информационный портал Tut.by. Доступ в интернете: <http://news.tut.by/politics/277179.html>

²⁶ "Беларусь и Россия завершают переговоры о реадмиссии - МВД". Информационное агентство Интерфакс, 22.11.12, <http://www.interfax.by/news/belarus/120739>

оговаривают технические и процедурные схемы реадмиссии в дополнение к более общему содержанию соглашения о реадмиссии с ЕС.

Беларуси важно не затягивать подписание соглашений по упрощению визового режима и реадмиссии с ЕС еще по одной специфической причине: возможным массовым обращениям белорусских граждан за российским гражданством после введения безвизового режима между ЕС и Россией. В настоящее время российские власти рассматривают вопрос о значительном упрощении процедуры получения российского гражданства для жителей постсоветского пространства. В случае принятия соответствующих поправок в закон "О гражданстве" и продвижения России к визовой либерализации с ЕС (а Россия в этом вопросе намного опережает Беларусь), тысячи белорусов могут посчитать рационально выгодным для себя получить российское гражданство с целью значительного облегчения передвижения по Евросоюзу.²⁷

По всей видимости, кажущийся нелогичным довод МИДа о начале переговоров по реадмиссии с ЕС только после подписания реадмиссионных соглашений с Россией и странами-источниками нелегальной миграции является лишь формальным обоснованием промедления Беларуси в данной сфере. Вероятно, реальными сдерживающими факторами являются общее состояние отношений между Евросоюзом и Беларусью и недостаточные компенсаторные меры, предлагаемые Беларусью Евросоюзом вместе с соглашением о реадмиссии. Данные обстоятельства подробнее рассматриваются в следующем разделе исследования.

²⁷ См. подробнее: Елисеев А. Белорусы между «картой поляка» и российским «соотечественником». BISS-Blitz, февраль 2013, <http://belinstitute.eu/ru/node/660>

3. Компенсаторные меры ЕС к соглашению о реадмиссии

3.1. Важность положительных стимулов в пакете с реадмиссией

Очевидно, что содержащиеся в соглашениях о реадмиссии обязательства слишком асимметричны, чтобы обеспечить их неукоснительное исполнение. В то время как страна назначения имеет очевидный интерес в заключении соглашений о реадмиссии для упрощения процесса высылки нелегальных мигрантов, интерес страны происхождения не столь очевиден. Это особенно справедливо в тех случаях, когда экономика государства в значительной степени зависит от доходов экспатриантов за рубежом, либо когда эмиграция служит каналом облегчения давления на перенасыщенный рынок труда [Cassarino, 2010:23].

Несмотря на обязательства в рамках международного права, страны происхождения по политическим, экономическим и демографическим соображениям могут препятствовать возвращению даже своих собственных граждан. К примеру, в Сенегале для многих безработных молодых людей эмиграция служит своего рода «спускным клапаном», и правительство имеет малый интерес в его закрытии. Общественное мнение по поводу возвращения мигрантов также негативное [Reslow, 2011:22, по: Fall et al., 2010:10]. Несмотря на то, что заключение соглашения о реадмиссии является предусловием для заключения Партнерства по мобильности, сенегальское правительство решило, что стоимость реадмиссионного договора слишком высока [Reslow, 2011:17-22].

Государство может либо затягивать выдачу необходимых для возвращения документов, либо возражать по поводу предлагаемых вариантов возвращения, либо вовсе отрицать факт наличия у лица, которому отказано в получении убежища, его гражданства. Неспособность передать депортируемое лицо, например, по причине отсутствия у него необходимых документов, нивелирует значимость предшествующих процедур по идентификации, обнаружению и задержанию иммигрантов. Финансовые затраты, связанные с затягиванием времени для обеспечения нелегальных мигрантов необходимыми проездными документами, могут быть весьма значительными [Ellermann, 2008:171-172].

Ярким примером такой ситуации являются многолетние попытки правительства объединенной Германии в начале 90-ых гг. депортировать на родину десятки тысяч граждан Вьетнама, нанятых ранее ГДР в качестве рабочих по контракту. Ханой, взвесивший издержки, связанные с потерей финансовых переводов своих граждан и реинтеграцией тысяч вестернизированных соотечественников в социалистическое общество, долгое время отказывался выдавать депортируемым лицам документы для возвращения. Реагируя на сложившийся бюрократический тупик, Германия предприняла беспрецедентный шаг — прекратила помощь в целях развития (development aid) Вьетнаму [Ellermann, 2008:168-189].

Готовность страны плодотворно сотрудничать с ЕС по миграционным вопросам определяется степенью сопоставимости целей национальной политики с целями ЕС, а также балансом издержек и выгод от такого сотрудничества [Reslow, 2011:2]. Переговорная позиция Евросоюза тем сильнее, чем **а)** более совместимы задачи миграционной политики ЕС с национальной политикой, т.к. в таком случае издержки, связанные с внутренней адаптацией, будут низкими; **б)** выгоды, предлагаемые ЕС, перевешивают издержки от сотрудничества.

Осознав прямую зависимость продвижения реадмиссионных отношений от положительных стимулов и непосредственных выгод, предлагаемых третьей стране, еврочиновники пришли к важному выводу, что успешное заключение соглашений «в большой степени зависит от наличия в распоряжении Еврокомиссии рычагов влияния» [European Commission, 2002a]. Увязку реадмиссии с упрощением визового режима в качестве положительного стимула для страны-партнера Евросоюз впервые применил в 2004 г. в отношениях с Россией. К 2006 г. данный принцип распространился и на отношения с другими соседними странами [Trauner and Kruse 2008:11]. Еще один доказанный стимул в заключении соглашений о реадмиссии — это перспектива членства в ЕС, которая в значительной степени сработала в случае с западнобалканскими странами [Roig and Huddleston, 2007:365].

Поскольку ни перспектива членства в ЕС, ни упрощение визового режима (увязка работает лишь для соседних стран) не доступны для большинства третьих стран, а в особенности для проблемных государств в сфере миграции, то ЕС был вынужден предлагать другие «пряники» в пакете предложений по заключению соглашения о реадмиссии. В зависимости от страны они представляли собой своеобразную компенсацию и выгодные предложения в самых разных областях, включая специальные торговые уступки, преференциальные торговые квоты, программы технического сотрудничества и помощи, увеличение финансовой помощи в целях развития государства.

3.2. Возможные стимулы для Беларуси и внешнеполитическая дилемма ЕС

Как следует из опыта взаимоотношений ЕС с третьими странами, успех в сфере реадмиссионных отношений тем более вероятен, чем сильнее выгоды от сотрудничества с ЕС перевешивают внутренние издержки. К тому же правительства стран-транзитеров нелегальной миграции хорошо отдают себе отчет в том, что миграционный контроль может быть использован как средство «параллельной дипломатии» для собственных выгод [Marconi, 2008:5]. Так, А. Лукашенко неоднократно выражал свое недовольство санкционной политикой ЕС, при этом упоминая о роли Беларуси в охране границ с Евросоюзом:

"Они нас шпыняют постоянно: "Вы такие, сякие". А мы за собственный счет их защищаем. Ну, я говорю, ребята, платите деньги, будем и дальше вас защищать. Не будет денег - у нас нет возможности в таком ключе работать. Это услышали хорошо там, где это надо услышать, и хлынули через границу. Очень много прошло в Литву, Польшу и так далее"²⁸

Ряд иностранных СМИ²⁹, а также белорусских и иностранных экспертов связывает увеличение числа задержанных нелегальных мигрантов из Беларуси пограничными органами Польши и Литвы в 2011-2012 гг. с намеренным ослаблением пограничного контроля Беларусью в связи с санкционной политикой ЕС. В целом, случай Беларуси в сфере упрощения визового режима и реадмиссии среди других стран региона является особым.

Во-первых, упрощение визового режима как «пряник» со стороны ЕС, который срабатывал в случае ряда стран «Восточного Партнерства» и России, имеет ограниченное влияние в случае с Беларусью. Несмотря на формальную приверженность Беларуси упрощению визового режима³⁰, официальный Минск, по всей видимости, питает опасения насчет большей открытости страны и увеличения межчеловеческих контактов со странами ЕС, особенно в сложившейся непростой политико-экономической ситуации в стране. Это подтверждает, в том числе, искусственное затягивание запуска соглашений о малом приграничном движении с Польшей и Литвой. Кроме этого, общественное давление по вопросу упрощения визового режима с ЕС относительно невелико. То есть, упрощение визового режима является более слабым стимулом в побуждении белорусских властей развивать реадмиссионные соглашения, нежели в случае России, Украины или Молдовы. В таких условиях вопрос предоставления Беларуси компенсаторных мер (программы технической помощи, торговые уступки и др.) в пакете с соглашением о реадмиссии является более чем актуальным.

Во-вторых, вопрос упрощения визового режима и реадмиссии в некоторой степени стал заложником резко ухудшившихся отношений между Беларусью и ЕС. Ранее сам Евросоюз не поддерживал выражаемое Беларусью намерение начать переговоры об упрощении визового режима в связи с принципом политической обусловленности и отсутствием у Беларуси Плана

²⁸ "Беларусь ежегодно останавливает десятки тысяч незаконных мигрантов, направляющихся в ЕС". Информационное агентство БелТА, 16.10.2012, http://www.belta.by/ru/all_news/president/Belarus-ezhegodno-ostanavlivaet-desjatki-tysjach-nezakonnnyx-migrantov-napravljajuschixsja-v-ES-_i_611957.html

²⁹ См., напр.: Przedostają się z Białorusi. Myślą, że są w Niemczech // Rzeczpospolita, Piotr Kościński, 27-05-2012, <http://www.rp.pl/artykul/882626.html>

³⁰ Упрощение визового режима с Евросоюзом представлено в ряде приоритетных направлений в европейском векторе внешней политики. См. сайт МИД Беларуси: <http://mfa.gov.by/bilateral/>

действий в рамках Европейской политики соседства.³¹ Осознав контрпродуктивность увязывания упрощения визового режима с политическими реформами, органы ЕС изменили прежний подход. Однако благоприятная пора для продвижения в вопросе о визовом режиме во время «потепления» в отношениях ЕС и Беларуси в 2008-2010 гг. была упущена. Процедура принятия решения о готовности начать переговоры по упрощению визового режима и реадмиссии была завершена лишь в 2011 г., в период резкого ухудшения отношений, спровоцированного действиями властей в день выборов 19 декабря 2010 г. и после него. В настоящее время ситуация сменилась на противоположную: официальный Минск до сих пор не принял приглашение начать соответствующие переговоры, предложенное ЕС в июне 2011 г.

В условиях замороженных контактов на высшем уровне, проводимой санкционной политики ЕС и ограничения программ финансовой помощи Беларуси, вопрос предоставления Евросоюзом «компенсации» официальному Минску в рамках реадмиссионного сотрудничества является особо сложным. Причем заинтересованность Беларуси в сотрудничестве и получении определенных выгод от ЕС должна простирается во времени и после заключения соглашения о реадмиссии, поскольку существование соглашения о реадмиссии само по себе не является гарантией добросовестного сотрудничества в миграционной сфере. Такая ситуация означает определенный вызов для ЕС и ставит под сомнение эффективную реализацию провозглашенной внешней политики в отношении Беларуси из двух составляющих: изоляция властей и замораживание официальных контактов на высоком уровне, с одной стороны; поддержка гражданского общества и развитие межчеловеческих контактов, в том числе посредством упрощения визового режима, с другой. Последнее увязано с соглашением о реадмиссии, а побудить власти к его подписанию в состоянии положительные стимулы, которые могут быть отрицательно восприняты некоторыми внутренними и внешними акторами. В качестве примеров потенциально неоднозначных стимулов с целью побудить официальный Минск формализовать реадмиссионные отношения можно привести размораживание программ Европейского инвестиционного банка либо возобновление помощи Европейского банка реконструкции и развития в рамках программ белорусского правительства.

Торговые уступки и преференции, которые применялись в отношениях с рядом третьих стран, предельно маловероятны в связи с нарушением Беларусью ряда конвенций Международной организации труда. В связи с этим в 2007 г. Беларусь была исключена из Общей системы преференций ЕС. Прогресса по выполнению десяти рекомендаций МОТ в сфере трудового права нет.³² Более того, ситуацию в области трудового права в Беларуси еще более ухудшил принятый в конце 2012 г. декрет №9 «О дополнительных мерах по развитию деревообрабатывающей промышленности».

Не столь неоднозначным и одновременно привлекательным для белорусских властей представляется увеличение технической помощи в определенных сферах, в том числе непосредственно в области пограничного контроля. Показательно, что официальный Минск сам говорит о своей заинтересованности в этой сфере. Лукашенко неоднократно заявлял о недостаточности внешней финансовой помощи пограничным органам и даже заочно обращался к ЕС: *«Я им прямо сказал: да, я могу увеличить количество таможенных и пограничных постов, пограничников, но вы, пожалуйста, нам заплатите за это».*³³

Однако публичных заявлений со стороны ЕС о готовности предоставить Беларуси большой размер технической помощи для пограничных органов, строительства реадмиссионного центра либо о других положительных стимулах в качестве контрбаланса издержек в рамках соглашения о реадмиссии, не поступило. Вместе с тем ЕС продолжает предоставлять Беларуси техническую помощь, в том числе для модернизации объектов пограничного

³¹ В 2006 г. Еврокомиссия предложила вступать в переговоры по реадмиссии и упрощению визового режима со всем соседними странами, с которыми работал План Действий в рамках Европейской политики соседства. У Беларуси, Ливии и Сирии он отсутствовал.

³² См., напр., критичный доклад Комиссии по свободе ассоциаций Международной организации труда ноября 2012 г.: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_193261.pdf

³³ "Лукашенко: Европейцы, наверное, поняли, что Беларусь для них очень важна". Сайт "Столичного телевидения", 26.04.2012. Доступ в интернете: <http://www.ctv.by//новости/новости-новости-беларуси-новости-могилева-и-могилевской-области/лукашенко-европейцы-наверное>

контроля.³⁴ Однако она идет в рамках ранее анонсированных ЕС инструментов технической помощи и трансграничного сотрудничества в отсутствие отдельной коммуникационной стратегии о дополнительной помощи, которая прилагалась бы в случае действующих реадмиссионных договоренностей.

В условиях отсутствия однозначного, хотя бы предварительно анонсированного привлекательного пакета к реадмиссионному предложению со стороны ЕС, решение данного вопроса, а с ним — и вопроса об упрощении визового режима, рискует быть отложенным на неопределенный срок, по крайней мере, до полноценной нормализации отношений.

³⁴ См., напр.: "27 млн. евро техпомощи ЕС привлечено на строительство и реконструкцию инфраструктуры белорусской таможни". Информационный портал Naviny.by, http://naviny.by/rubrics/eu/2013/03/27/ic_news_627_413555/

Рекомендации органам Евросоюза:

- 1.** Однозначно предложить Беларуси положительные стимулы / выгоды, сопутствующие предложению соглашения о реадмиссии. Кроме упрощения визового режима, которое идет в связке с соглашением о реадмиссии, Евросоюзу надлежит сделать предлагаемый пакет еще более привлекательным, прежде всего за счет дополнительной технической помощи пограничным органам. При этом ее следует анонсировать именно как увязанную с предполагаемым соглашением о реадмиссии.
- 2.** Публично либо по дипломатическим каналам уведомить официальный Минск о том, что Беларуси будет предоставлен необходимый переходный период до вступления в силу обязательства о реадмиссии граждан третьих стран и лиц без гражданства, подобно 2-3-летнему переходному периоду в случае соглашений с Россией и Украиной. Он нужен для завершения подготовки к полноценному действию договора.
- 3.** Однозначно заявить о приверженности принципу приоритетности высылки нелегальных мигрантов в страну происхождения, а не в страну транзита. Это избавляет Беларусь от бремени реадмиссии граждан тех государств, с которыми у ЕС действует отдельное соглашение о реадмиссии.

Рекомендации белорусскому правительству:

- 4.** Как можно скорее вступить в переговорный процесс с ЕС по заключению соглашений об упрощенном визовом режиме и реадмиссии. Исходя из опыта других стран «Восточного партнерства» и России, период от начала переговоров до вступления соглашений в силу составляет до двух и более лет. Переговорный процесс также помог бы установить альтернативную площадку диалога, которая могла бы поспособствовать нормализации отношений с Евросоюзом.
- 5.** В ходе переговоров с Евросоюзом добиваться обеспечения переходного периода до вступления в силу положения о реадмиссии лиц без гражданства и граждан третьих стран. О подобном переходном периоде (2-3 года) в рамках соглашений о реадмиссии с ЕС договорились Россия и Украина. Проведение правовых, институциональных и инфраструктурных реформ, а также подписание соглашений о реадмиссии с другими странами в течение этого периода времени позволило бы минимизировать негативные последствия. В то же время положения о реадмиссии собственных граждан должны вступить в силу одновременно с Соглашением об упрощении визового режима.
- 6.** В ходе переговоров по соглашению о реадмиссии с ЕС и по двусторонним протоколам со странами ЕС добиваться обязательства сторон преимущественно высылать лица в страны их происхождения. Поскольку граждане России и Грузии составляют две крупные категории иностранных граждан, нелегально проникающих в ЕС через территорию Беларуси, такой принцип в значительной степени облегчил бы бремя реадмиссии граждан третьих стран.
- 7.** Рассмотреть вопрос о введении визового режима для граждан Грузии, которые являются самой большой категорией лиц, нелегально въезжающих в ЕС через территорию Беларуси. Это позволило бы установить более доверительные отношения с соседними странами ЕС, а также помогло бы разрешить проблему нелегального въезда граждан Грузии на территорию России через Беларусь.

Рекомендации заинтересованным неправительственным организациям:

- 8.** Распространять данные об оценочных последствиях соглашения о реадмиссии в целях развенчания чрезмерно преувеличенных опасений о количестве нелегальных мигрантов, которых потенциально принимала бы Беларусь в рамках соглашения о реадмиссии с ЕС.

Заключение

Опасения МИДа Беларуси относительно негативных последствий соглашения о реадмиссии с ЕС чрезмерно преувеличены. Статистика и особенности нелегального транзита через территорию Беларуси и анализ действия соглашений о реадмиссии с ЕС России и Украины не подтверждают опасений официального Минска о возможном скоплении *«тысяч, если не десятков тысяч нелегальных мигрантов»*. Представляется, что при современных объемах и параметрах нелегальной миграции в рамках предполагаемого соглашения о реадмиссии с ЕС Беларусь ежегодно принимала бы не более ста-двухсот, а скорее нескольких десятков граждан третьих стран.

Договоренность с Евросоюзом о переходном периоде и затягивании начала действия положения о реадмиссии граждан третьих стран и лиц без гражданства на 2-3 года позволила бы произвести необходимый комплекс пограничных реформ, заключить дополнительные соглашения о реадмиссии с Россией и некоторыми из стран-источников нелегальной миграции, а также протоколы с отдельными странами ЕС, чтобы лучше подготовиться к полноценному действию соглашения о реадмиссии. Затягивание белорусским правительством начала переговорного процесса с Евросоюзом до подписания соглашения о реадмиссии с Россией выглядит необоснованной потерей времени в продвижении к упрощению визового режима.

Сомнения белорусских властных органов по поводу соглашения о реадмиссии легко объяснимы: отсутствие явной выгоды от заключения подобного договора при обозримых финансовых издержках. Пока единственная явно предлагаемая Евросоюзом мера взамен — соглашение об упрощении визового режима — в случае Беларуси не является столь сильным побудительным стимулом, каким она была для российского или украинского правительств. Сопутствующее упрощение визового режима потенциально увеличило бы количество иностранных туристов. В то же время оно предполагает большую открытость страны и усиление межчеловеческих контактов со странами ЕС, к чему официальный Минск подходит с осторожностью.

Несмотря на реализуемый ЕС в отношениях с другими странами сбалансированный подход к соглашениям о реадмиссии, в белорусском случае ЕС фактически не обозначил сопутствующие реадмиссионному соглашению выгоды. Ситуацию очевидно усугубляет общий уровень отношений между ЕС и Беларусью и проводимая странами ЕС санкционная политика. С одной стороны, ЕС следует предложить официальному Минску некие выгоды, которые перевесили бы издержки, связанные с его реадмиссионными обязательствами перед странами ЕС. С другой — некоторые из таких положительных стимулов смотрелись бы неоднозначно на фоне проводимого внешнеполитического курса в отношении Беларуси. В условиях замороженных политических отношений увеличение технической помощи Беларуси выглядит практически единственным непротиворечивым контрбалансом соглашению о реадмиссии. Однако представители Евросоюза ни разу публично не заявляли о своих намерениях предоставить официальному Минску какие-либо компенсирующие выгоды именно в рамках продвижения по вопросу о реадмиссии.

Затягивание начала переговоров с ЕС по соглашениям об упрощении визового режима и реадмиссии не соответствует интересам белорусского общества. Выгоды для населения Беларуси в виде упрощения визового режима и дальнейшего продвижения к безвизовому режиму с Евросоюзом намного превосходят издержки от потенциальной реадмиссии нескольких десятков (максимум — одной-двух сотен) иностранных граждан в год. Сопутствующим положительным фактором обоюдного упрощения визовых процедур стало бы увеличение туристических потоков в Беларусь, а значит и восполнение финансовых затрат, связанных с исполнением реадмиссионных обязательств.

Литература

Adoption of a Council Decision authorising the Commission to open negotiations for the conclusion of a readmission agreement between the European Union and the Belarus, 22 February 2011, 6424/1/11.

Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the readmission of persons residing without authorisation, OJ 2007 L 334, 149.

Agreement between the European Community and Ukraine on readmission of persons, OJ 2007 L 332, 48.

Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission, OJ 2007 L 129, 40.

Cassarino, Jean-Pierre, *Readmission Policy in the European Union*, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, European Parliament, 2010.

Coleman, Nils, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

Devetak S. and Sirbu O. EU migration policy and its reflection in third countries: Belarus, Moldova, Russia, Ukraine. ISCOMET Institute for Ethnic and Regional Studies, 2012. Chisinau / Maribor, 2012.

DG Home Affairs, *Letter from the Directorate-General Home Affairs of the European Commission to the LIBE Committee chairman*. Brussels, HOME-02/PAB-as Ares (2011) 201771.

Ellermann, Antie, 2008, "The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Interstate Cooperation", *Government and Opposition*, 3 (2), pp.168-189.

European Commission (1995). Proposal for a Council and Commission Decision on the conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Belarus, of the other part. COM (95) 44 final. Brussels, 22.02.1995.

European Commission (2002). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Return Policy on Illegal Residents, COM (2002) 504 final.

European Commission (2002a). Commission of the European Communities, 'Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents', 2002, 4.1.1.

European Commission (2007). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union, COM/2007/0247 final.

European Commission (2008). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A common immigration policy for Europe: principles, actions and tools. Impact assessment. Commission staff working document accompanying the communication. SEC (2008) 2026 final, 17 June 2008.

European Commission (2011). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Evaluation of EU Readmission Agreements, 23.02.2011. COM (2011) 76 final.

Eurostat, Third country nationals returned following an order to leave - annual data

Frontex (2011). Eastern Borders Risk Analysis Network Annual Overview 2011. Warsaw, October 2011.

Frontex (2012). Annual Risk Analysis. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Warsaw, April 2012.

Hailbronner, Kay, 'Readmission agreements and the obligation on states under Public International Law to readmit their own and foreign nationals', *ZaöRV*57 (1997), pp.1-49.

Jaroszewicz, Marta, 2012, "Making the impossible possible. The prospects for visa-free movement between the EU and its Eastern partners", Centre for Eastern Studies, Point of View №27. Warsaw, May 2012.

Marconi, Giovanna, 2008, "Transit Cities in Transit Countries: steering the consequences of US and EU closed doors policies". Paper presented at the Migration, social cohesion and governability, VI REDGOB (Euro-Latin American network of governability for development) annual meeting.

Noll, Gregor, 1999, "Rejected asylum seekers: the problem of return", *Int Migr.* 1999, 37(1):267-88.

Noll, Gregor, 2005, "Readmission Agreements" in Matthew J. Gibney and Randall Hansen, eds., *Immigration and Asylum: From 1900 to present*, Vol. 2. Santa Barbara: ABC-CLIO, pp. 495-497.

Reslow, Natasja, 2012, "Deciding on EU External Migration Policy: The Member States and the Mobility Partnerships", *Journal of European Integration*, Volume 34, Issue 3, 2012, pp. 223-239.

Reslow, Natasja, 2011, "The external dimension of EU Justice and Home Affairs: the role of third countries in EU migration policy". Paper presented at the UACES 41st annual conference, Cambridge, 5-7 September.

Roig, Annabelle and Huddleston, Thomas, 2007, "EC Readmission Agreements: a re-evaluation of the political impasse", *European Journal of Migration and Law* 9 (2007) 363–387.

Trauner, Florian and Kruse, Imke, 2008, "EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood". CEPS Working Document No. 290/April 2008 [Working Paper].

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Socjalistycznej Republiki Wietnamu o przekazywaniu i przyjmowaniu obywateli obu Państw, Dz.U. 2005 nr 156 poz. 1306.

366th Report of the Committee on Freedom of Association, 316th Session, Geneva, 1-6 November 2012, GB.316/INS/9/2.

Васильева, Лариса и Бахур, Олег, «Незаконная миграция в современной Беларуси: проблемы уголовной ответственности» // Журн. междунар. права и междунар. Отношений, 2005, № 1, с. 13—17.

Елисеев А. Белорусы между «картой поляка» и российским «соотечественником». BISS-Blitz, февраль 2013.

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 декабря 2005 г. №1403 "О Государственной миграционной программе на 2006 - 2010 годы".

Реализация Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. Федеральная миграционная служба Российской Федерации, 8 апреля 2013 г.

Рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии, 19 марта 2013 г. №5. "О мерах, направленных на реализацию Решения Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2012 г. № 21 в сфере миграции".

Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств. Зарегистрировано в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь 12 января 2011 г. N 3/2649.

Федорако, Александр, *«Причины и тенденции незаконной миграции. Противодействие незаконной миграции»* // Журн. междунар. права и междунар. отношений. 2009, №4, с. 14–18.