

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

На правах рукописи

Биссон Любовь Сергеевна

**Регулирование в сфере легальной иммиграции в Европейском союзе:
факторы, методы и инструменты.**

Специальность 23.00.04 —
«Политические проблемы международных отношений, глобального и
регионального развития»

Диссертация на соискание учёной степени кандидата политических наук

Научный руководитель:
доктор политических наук
О.Ю.Потёмкина

Москва – 2015

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Концептуальные основы и этапы формирования политики регулирования легальной иммиграции в ЕС	23
1.1. Концептуализация понятий: формирование иммиграционной политики ЕС как политический процесс.....	23
1.2. Становление политики ЕС в области легальной иммиграции как составной части иммиграционной политики ЕС в 1990-е гг.....	37
1.3. Политика ЕС в области легальной иммиграции в начале 2000-х гг.	45
1.4. Стокгольмская программа и Лиссабонский договор: новые вехи в развитии иммиграционной политики ЕС	50
Глава 2. Регулирование трудовой иммиграции в Европейском союзе	56
2.1. Трудовая иммиграция в Европу: исторический контекст и экономический и социальный эффект	56
2.2. Развитие иммиграционной политики ЕС: регулирование трудовой иммиграции.....	63
2.3. Политика ЕС в области привлечения высококвалифицированных иммигрантов	76
2.4. Внешнее измерение миграционной политики ЕС: партнерства для мобильности и круговая миграция	84
2.5. Сотрудничество России и ЕС в сфере миграции: миграционный диалог.	102
Глава 3. Права и статус легальных иммигрантов ЕС. Интеграция граждан третьих стран.	122
3.1. Гармонизация прав легальных иммигрантов в ЕС	122
3.2. Концепция «цивильного гражданства» в иммиграционной политике Европейского союза.	141
3.3. Роль ЕС в интеграция иммигрантов	149
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	167
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	172

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования

Одним из проявлений современных процессов глобализации наряду с активным международным движением капитала, товаров, услуг стала массовая миграция населения. Уже к середине XX-ого столетия возросло количество не только стран-поставщиков мигрантов, но изменились масштаб и направления миграционных потоков. Миграционные процессы затронули в той или иной степени все континенты, в том числе и европейский. По данным ОЭСР, четыре государства ЕС входят в десятку стран, принимающих наибольшее число иммигрантов ежегодно: Германия, Великобритания, Франция, Испания.¹

Миграционные процессы в Европе, как следствие региональной интеграции, представляют собой новый вызов как для национальных государств, так и для Европейского союза в целом. Эффективное управление иммиграционными потоками лежит в плоскости общих интересов всех стран-членов, а также ЕС как объединения, стремящегося стать одной из самых конкурентоспособных экономик в мире. Регулирование иммиграции стало одним из весьма динамично развивающихся и одновременно противоречивых направлений сферы внутренних дел и правосудия Евросоюза. Наибольшее внимание Европейский союз обращал на гармонизацию контроля над границами и борьбы с нелегальной иммиграцией. Решения по такой важной и чувствительной для стран-членов сфере иммиграционной политики, как легальная иммиграция, до самого последнего времени принимались в Совете ЕС единогласно, что тормозило развитие наднационального законодательства в сфере регулирования легальной иммиграции в Евросоюза.

До 1999 года в государствах Евросоюза приём легальных иммигрантов рассматривался как элемент сугубо национальной политики каждой отдельной страны. Лишь с вступлением в силу Амстердамского договора иммиграционная проблематика приобрела общеевропейскую значимость. Регулирование иммиграции стало полноценной частью европейской интеграции. Реформа иммиграционной политики по Амстердамскому договору завершилась десятью годами позже с

¹OECD, International Migration Outlook 2014. Paris: OECD Publishing, 2014. – P.19.

принятием Лиссабонского договора, который впервые чётко поставил перед Европейским союзом цель создания общей иммиграционной политики и распространил действие коммунитарного метода на все аспекты иммиграционной политики.

С переходом иммиграционной политики в область смешенной компетенции возросла роль наднационального компонента в ее формировании. Однако, для государств-членов ЕС, стремящихся защитить свои национальные интересы, регулирование легальной, в том числе трудовой иммиграции, и вопросы интеграции граждан третьих стран, остаются весьма чувствительной областью, что отражается не только на процессе принятия наднациональных норм, но их имплементации.

Формирование наднационального компонента общей иммиграционной политики ЕС, который был усилен с принятием Лиссабонского договора, нуждается в научном осмыслении как представляющее интерес для дальнейшей теоретизации интеграционного процесса и развития Евросоюза. Источниковедческое изучение политико-правового аспекта регулирования легальной иммиграции и анализ имеющейся практики не менее важны с точки зрения выявления как позитивного, так и негативного опыта для применения как отдельными странами, в том числе Россией, так и интеграционными объединениями, например, Евразийским экономическим союзом.

Объектом исследования выбраны цели, характер и формы регулирования легальной иммиграции в Европейском союзе, **предметом** – формирование наднационального компонента политики по регулированию легальной иммиграции.

Цель настоящего диссертационного **исследования** – определить факторы, проанализировать методы и инструменты политики ЕС в области регулирования легальной иммиграции, а также выявить проблемы и перспективы ее развития.

Для достижения цели исследования предполагается решение следующих взаимосвязанных научных **задач**:

- Теоретически осмыслить проблему взаимодействия наднационального и межправительственного методов в развитии иммиграционной политики Европейского союза,
- Выявить основные факторы и этапы эволюции регулирования легальной иммиграции в ЕС,
- Проанализировать трансформацию институциональной структуры, роли и взаимодействия институтов в до- и после-лиссабонский периоды.
- Изучить инструменты политики в области легальной иммиграции в ЕС,
- Установить существующие противоречия в формировании общей политики ЕС в сфере легальной иммиграции,
- Охарактеризовать достижения ЕС в таких областях как трудовая миграция, воссоединение семей, предоставление гражданства и интеграция иммигрантов,
- Дать характеристику внешнему измерению иммиграционной политики ЕС и принципам взаимодействия с третьими странами,
- Проанализировать формат и уровень сотрудничества ЕС с Россией в области регулирования легальной иммиграции,
- Выявить тенденции и перспективы развития общей иммиграционной политики ЕС.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1991 по 2014 гг.. В 1991 году активно шла подготовка к межправительственной конференции в Маастрихте, в ходе которой впервые остро стал обсуждаться вопрос включения положений об иммиграционной политике в учредительный договор ЕС. В 2014 году завершилась пятилетняя Стокгольмская программа развития пространства свободы, безопасности и правосудия (ПСБП), которая наряду с лиссабонской реформой, стала новой вехой в формировании и дальнейшей коммунитаризации иммиграционной политики ЕС.

Теоретико-методологическая база исследования.

Сложность и неоднородность процессов интеграции ставят исследователей перед непростой задачей. Дело в том, что единого подхода к объяснению феномена

региональной интеграции не существует.² Это обусловлено тем, что сама природа интеграции заключается в переплетении экономики и политики, внутренних и международных процессов. Кроме того, характерной чертой современных интеграционных объединений является их постоянная динамика, наличие различных уровней и аспектов политики, множественность участников интеграционного процесса, главные из которых – национальные государства (правительства), а также наднациональные институты.

Удачной, на наш взгляд, стала попытка Дж. Петерсона разделить процесс интеграции на несколько исследовательских уровней, которым соответствует существующие теории интеграции.³ В данном исследовании нас прежде всего будет интересовать *надсистемный* и *системный* уровни анализа. Первый касается тех изменений, что происходят в общей политической среде интеграционного объединения. Наиболее подходящими теориями при этом представляются межправительственный подход и неофункционализм. На системном уровне предметом изучения становятся институциональные изменения и в данном случае уместно применение теории неоинституционализма.

В рамках теории институционализма осмысливается роль и значение институтов во взаимодействии государств и других акторов в процессе интеграции. Институты в данном случае понимаются как прежде всего формальные и неформальные правила и практики, а также законодательно оформленные образования, которые во многом определяют и структурируют выбор действующих акторов.⁴ Следовательно, в центре внимания данного подхода находится влияние правовой сферы на процесс интеграции, а также процесс принятия решений, что крайне важно для изучения заявленной темы диссертационного исследования.

Значительной познавательной ценностью в рамках настоящей работы обладает также межправительственный подход, который в качестве ключевого игрока в

² Бугров, Р.В. Интеграция в теории международных отношениях: обзор современных подходов / Актуальные проблемы европейской интеграции: Учебное пособие. – Нижний Новгород: Издательство Нижегородского государственного университета, 2006. – 74 с.

³ Peterson, J. Decision-Making in the EU: Towards a Framework for Analysis / J.Peterson // Journal of European Public Policy. – 1995. – №2(1). – P.40.

⁴ Pollack, M. The New Institutionalism and and European Integration / M.Pollack // European Integration Theory / A.Wiener and T.Diez (eds.). 2nd edition. – Oxford: Oxford University Press, 2009. – P.127

процессе принятия решений в ходе интеграции рассматривает национальные государства/правительства. По мнению представителя этого подхода Э. Моравчика, государства исходят прежде всего из своих национальных интересов, которые формируются, например, в результате внутривластного дискурса.⁵ С перспективы межправительственного подхода рассмотрены в представленной работе позиции различных государств-членов в Совете, в том числе при голосовании за те или иные решения в области регулирования легальной иммиграции, а также объясняется нежелание стран-членов Евросоюза передавать всю полноту полномочий наднациональным институтам в особо значимых областях, к которым относится и прием легальных иммигрантов.

Заслуживающим внимания также представляется тезис сторонников межправительственного подхода о том, что подписание очередного договора не является результатом и констатацией достигнутого уровня интеграции, а напротив свидетельствует лишь о наличии определенной договоренности в ходе межправительственных переговоров, согласия сторон на дальнейшее углубление интеграции и дает толчок развитию интеграционного процесса.⁶ Именно в этом ключе будет проводиться анализ Амстердамского и Лиссабонского договоров, которые определили развитие пространства свободы, безопасности и правосудия и, в частности, иммиграционной политики ЕС.

Применение теории неофункционализма уместно при анализе определенных этапов становления общей иммиграционной политики Евросоюза. Действие эффекта «перелива» (*spill over*), одного из ключевых понятий неофункционализма, на наш взгляд, проявилось в том числе на этапе, когда реализация принципов единого внутреннего рынка: свобода передвижения лиц, услуг, товара и капитала – неизбежно привела к необходимости коммунитаризации сферы внутренних дел и юстиции. Кроме того, можно сказать, что эффект перелива был учтен при подготовке лиссабонской реформы, отменившей действие принципа единогласия для решения вопросов регулирования легальной иммиграции. Это позволило четко заявить о

⁵ Moravcsik, A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach / A.Moravcsik // Journal of Common Market Studies. – 1993. – Vol.31. – P.481, 483.

⁶ Moravcsik, A. The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht / A.Moravcsik. – Ithaca: Cornell University Press, 1998. – P.67.

необходимости формирования общей иммиграционной политики, что могло быть обусловлено успешным примером сотрудничества в таких сферах пространства свободы, безопасности и правосудия, как система убежища и борьба с нелегальной иммиграцией, сферах наиболее коммунитаризированных.

Помимо классических теорий интеграции в ходе данного исследования будет применяться концепция многоуровневого управления, которая рассматривает интеграционные образования в качестве систем отличных, как от международных организаций, так и от государств⁷, что справедливо в отношении Европейского союза. Концепция многоуровневого управления рассматривает интеграционное объединение в качестве системы, которой присущи не только различные уровни управления, но и отдельные направления политики, которые подчиняются разным правилам регулирования. Кроме того, не занижая роль государств в процессе интеграции, приверженцы модели многоуровневого управления отмечают важность роли наднациональных акторов и существование пересекающихся компетенций между уровнями управления для понимания процесса принятия решений и закономерностей взаимодействия политических сил между этими уровнями.

Методологическую основу исследования составило сочетание элементов методов политического, исторического, экономического и статистического анализа.⁸ Автор прибегает к методам системного анализа при исследовании институциональной системы и процесса принятия решений в Европейском союзе. Кроме того, был использован метод, основанный на изучении конкретных случаев (*case-studies*), сравнительный анализ, а также контент-анализ при исследовании различных документов, официальных программ и нормативно-правовых актов.

Степень разработанности темы в научной литературе.

Проблематика международных миграционных процессов нашла широкое отражение в научной литературе. К первой категории, работ можно отнести

⁷ Ruggie, J. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization* / J.Ruggie. – London, 1998. – 173 p.

⁸ Боришполец, К. *Методы политических исследований. Учебное пособие* / К.П. Боришполец. – М.: Аспект Пресс, 2005. – 221 с.

исследования, посвященные историческим и теоретическим аспектам миграции⁹. Следующую группу составляют публикации, в которых рассматриваются различные стороны феномена миграции: трудовая и высококвалифицированная миграция¹⁰, права и статус иммигрантов в принимающих государствах и т.д.

Формирование иммиграционной политики ЕС и отдельных ее аспектов достаточно широко освещено в зарубежной научной и аналитической литературе. Значительная часть литературы по выбранной теме написана европейскими специалистами, занимающимися исследованием сферы внутренних дел и юстиции (Й.Монар¹¹, С.Лавенекс¹², Дж.Апап¹³, М. ден Боер¹⁴, Я. де Цваан¹⁵). Как составная

⁹Castels, S. *The Age of Migration, The: International Population Movements in the Modern World* / S. Castels, Miller M.J.. – London: Palgrave Macmillan, 2003. – 352 p. ; Guild, E. *Security and migration in the 21st century* / E.Guild. – Cambridge: Polity, 2009. – 218p. ; Page Moch, L. *Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650 (Interdisciplinary Studies in History* / Leslie Page Moch. – Indiana University Press, 2003. – 296 p. ; Bade, K. *Migration in European History (Making of Europe)* / K. Bade. – London : Wiley-Blackwell, 2003. – 416 p. ; Barou, J. *L'Europe, terre d'immigration. Flux migratoire et intégration* / J.Barou. – Paris, 2001. – 247 p. ; Hansen, R. *Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons* / R.Hansen // *The Political Quarterly*. - August 2003. – Issue Supplement s1. – Volume 74. – P.25-38 ; Ионцев, В.А. *Международная миграция населения: теория и история изучения* / В.А.Ионцев. - М.: Диалог-МГУ, 1999. – с.370.

¹⁰Bartram, D. *International labor migration: foreign workers and public policy* / D.Bartam. – New York: Palgrave Macmillan, 2005. – 240 p. ; Lowell, B.L. *Migration of highly skilled persons from developing countries: impact and policy responses : Synthesis rep.* / B.L.Lowell, A.Findlay. – Geneva : International Labor Office, 2001. – 41 p. ; Mosk, C. *Trade and migration in the modern world* / C.Mosk. – London: Routledge, 2005. – 280 p. ; *The politics of migration : a survey* / editor, Barbara Marshall. – London : Routledge, 2006. – 320 p.. ; Bauer, Th.K. *International Labor Migration, Economic Growth and Labor Markets – The Current State of Affairs* / Th.K.Bauer, J.P.Haisken-DeNew, Ch.M.Schmidt // *The New Demographic Regime - Population Challenges and Policy Responses* / M. Macura, A.L.MacDonald and W.Haug(Hrsg.). – New York/Geneva, 2005. – P.111-135 ; Guild, E. *Constructing and imagining labour migration : perspectives of control from five continents* / E.Guild, S.Mantu. – Farnham: Ashgate, 2011. – 311 p. ; Manolo, A. *Global Competition for Skilled Workers and Consequences* / A.Manolo // *Competing for Global Talent* / C. Kuptsch and E.F. Pang (eds). – Geneva: International Institute for Labour Studies, 2006. – P. 11-32 ; Papademetriou, D. *Talent in the 21st Century* / D.Papademetriou, W.Somerville, H.Tanaka. – Washington, D.C: Migration Policy Institute, 2008. – 40p. ; Shachar, A. *The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes* // *New York University Law Review*. – 2006. – Vol. 81. – P.148-206 ; Hollifield, J. *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe* / J. Hollifield. – Cambridge, MA: Harvard University Press. – 1992. – 320 p. ; Ruhs, M. *The Potential of Temporary Migration Programmes in Future International Migration Policy* / M.Ruhs // *International Labour Review*. – 2006. – Vol.145. – №1-2. – P.7-36 ; Vertovec, S. *Circular Migration: The Way Forward in Global Policy?* / S. Vertovec // *Working Paper 4*. – Oxford: International Migration Institute 2007. – 9 p.

¹¹Monar, J. *The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs* / J.Monar // *Journal of Common Market Studies*. – 2001. – Vol 39. – №4. – P.747-764 ; Monar, J. *Governance in the Justice and Home Affairs domain: from 'softer' to 'harder' modes?* / J.Monar. – Strasbourg: Université Robert Schuman, 2007. – 23 p. ; Monar, J. *The Area of Freedom, Security and Justice // Principles of European Constitutional Law* / A.Von Bogdandy, J.Bast (eds.). – London: Hart Publishers, 2009. – P.551-585; Monar, J. *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice* / J.Monar (ed.). – Brugge: College of Europe, 2010. – 268 p. ; Monar, J. *Justice and Home Affairs in the EU* / J.Monar // *Journal of Common Market Studies*. – 2011. – Vol 49. – P.145-164 ; Monar, J. *The Third Pillar of the European Union: Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs* / J.Monar and R.Morgan (eds). – Brussels: European Interuniversity Press, 1994. – 245 p.

¹²Lavenex, S. *Justice and Home Affairs: Towards a 'European Public Order'* / S.Lavenex, W.Wallace // *Policy-Making in the European Union* / H.Wallace, W.Wallac, M. Pollack (eds). – Oxford: Oxford University Press, 2005. – P.457-482.

¹³Apap, J. *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement* / J.Apap (ed.). - London: Edward Elgar Publishing, 2004. – 360p.

часть пространства свободы, безопасности и правосудия, иммиграционная политика ЕС развивается в логике тех изменений, что присущи данному пространству. В отечественной европеистике весомый вклад в изучение пространства свободы, безопасности и правосудия Евросоюза внесла О.Ю.Потёмкина¹⁶, уделив особое внимание сфере иммиграционной политики¹⁷. Знаковым отличием подхода О.Ю.Потёмкиной служит ее внимание к исследованию наднационального и межправительственных методов интеграции в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия, что дает ключевое понимание процессов коммунитаризации и европеизации иммиграционной политики ЕС. Развитию пространства свободы, безопасности и правосудия посвящены научные труды В.В.Войникова¹⁸. Стоит упомянуть также коллективную работу сотрудников Института мировой экономики и международных отношений РАН под редакцией С.В.Уткина¹⁹, в которой рассмотрены механизмы сотрудничества в сфере внутренней безопасности в Европейском союзе, а также политика отдельных стран-членов, в том числе в области миграционного регулирования. Практике применения гибкой интеграции в ЕС, в частности, в рамках пространства свободы, безопасности и

¹⁴ Den Boer, M. Justice and Home Affairs / M.den Boer // Policymaking in the European Union // W. Wallace (ed.). – Oxford: Oxford University Press, 1996. – P.388-408 ; Den Boer, M. Taming the Third Pillar: Management and Decisionmaking in Justice and Home Affairs / M.den Boer. – Maastricht, 1998. – 44 p. ; Den Boer, M. The Policy of the European Union in the Fields of Justice and Home Affairs - Between Political Functionalism and Social Legitimacy / M.den Boer // Crime and Security as a Topic of Civic and Political Education in Europe. – Bonn/Amsterdam: Bundeszentrale für politische Bildung, 1998. – P.56-67.

¹⁵ Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm / ed. by Sarah Wolff, Flora Goudappel, Jaap de Zwaan. – The Hague: TMC Asser Press, 2011. – 281p. ; Freedom, Security and Justice in the European Union. Implementation of the Hague Programme / J.W.de Zwaan, F Goudappel (eds.). – The Hague: TMC Asser Press, 2006. – 308p.

¹⁶ Потёмкина, О.Ю. Наднациональные и межправительственные методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза : дис. ...д-ра полит.наук: 23.00.04/ О.Ю.Потёмкина. – М., 2013. – 438 с. ; Потёмкина, О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия как политический проект Европейского Союза//Европейский Союз в XXI веке: время испытаний/Под ред.О.Ю.Потёмкиной, Н.Ю.Кавешникова, Н.Б.Кондратьевой. М.: Весь мир, 2012. С.281-306 ; Потёмкина, О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М.: Европейский учебный институт при МГИМО(У): Гриф и К, 2011. – 367 с. ; Потёмкина, О.Ю. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия//Европейская интеграция: учебник/Под ред. О.В.Буториной. М.: Деловая литература, 2011. – С.254-272 ; Потёмкина, О.Ю. Лиссабонский договор: реформа пространства свободы, безопасности и правосудия как шаг к углублению политической интеграции Европейского Союза//Актуальные проблемы Европы. 2010. – №2. – С.102-127 ; Потёмкина О.Ю. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия//Европейский Союз: Справочник/Под ред. Ю.А.Борко, О.В.Буториной. М.: Деловая литература, 2003. – С.162-178 ; Потёмкина, О.Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. М.: АЕВИС, 2002. – 79 с.

¹⁷ Потёмкина, О.Ю. Иммиграционная политика Европейского Союза. М.: Русский сувенир, 2010. – 129 с. ; Потёмкина, О.Ю. Иммиграционная политика ЕС от Амстердама до Лиссабона//МЭМО. – 2010. – № 4. – С.42-51.

¹⁸ Войников, В.В. Правовое регулирование Европейского пространства свободы, безопасности и правосудия. : монография. – Калининград : Изд-во БФУ им.И.Канта, 2013. – 397 с.

¹⁹ Общее пространство внутренней безопасности в ЕС: политические аспекты. / Отв. ред. – С.В. Уткин. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – 146 с.

правосудия, посвящен труд Л.О.Бабыниной²⁰. Анализ различных аспектов миграционных процессов на европейском континенте представлен в коллективной монографии под ответственной редакцией О.Ю.Потёмкиной в серии Докладов Института Европы «Миграционные проблемы в Европе и пути их решения».²¹

Долгое время основная масса работ по миграционной проблематике в ЕС носила сравнительный характер и объектом изучения избирались политика и национальные практики отдельных стран.²² Вступление в силу Амстердамского договора, а в дальнейшем лиссабонская реформа открыли путь к формированию общей иммиграционной политики для Евросоюза, с этим связан и рост интереса к наднациональным аспектам регулирования миграционных процессов в ЕС. В изучении иммиграционной политики Европейского союза стоит отметить труды таких исследователи как Элспет Гилд²³, Эндрю Геддес²⁴, Кристина Босвелл²⁵, Ив Паскуо²⁶, Родерик Паркс²⁷, Диего Акоста Аркаразо²⁸. Вопросам экономической и

²⁰ Бабынина, Л.О. Гибкая интеграция в Европейском Союзе: теория и практика применения. Москва: URSS, 2012. – 304 с.

²¹ Миграционные проблемы в Европе и пути их решения / под ред. Н.Б. Кондратьевой (отв. ред.), О.Ю. Потёмкиной. – М.: Ин-т Европы РАН, Рус. сувенир, 2015. – 141 с.

²² Hammar, T. *European Immigration Policy: a Comparative Study* / T.Hammar. – Cambridge: Cambridge University Press, 1985. – 319 p.; Heckmann, F. *Migration Policies: a Comparative Perspective* / F.Heckmann, W.Bosswick(eds). – Stuttgart: Enke, 1995. – 373 p.; Carrera, S. *A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses* / S. Carrera// CEPS CHALLENGE Papers, 2006. – No.1. – 25 p.

²³ Guild, E. *Immigration Law in the European Community* / E.Guild. – Hague, 2001. – 388 p.; *The First Decade of EU Migration and Asylum Law* / ed.by E.Guild and P.Minderhoud. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012. – 400 p.

²⁴ Geddes, A. *Immigration and European integration: towards fortress Europe?* / A.Geddes. – Manchester, 2000. – 196 p.; Geddes, A. *The Politics of Migration and Immigration in Europe* / A.Geddes. – London: Sage, 2003. – 220 p.; Geddes, A. *Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe?* / A.Geddes / second edition, - Manchester: Manchester University Press, 2008. – pp. xii + 217.

²⁵ Boswell, C. *Migration and mobility in the European Union* / C.Boswell, A.Geddes. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. – 272p.; Boswell, C. *States, Knowledge and Narratives of Migration: The Construction of Migration in European Policy-Making* / C.Boswell, A.Geddes and A.Scholten (eds.) // special edition of the *British Journal of Politics and International Relations*. – №13 (1). – 2011. – 125 p.; Carrera, S. *Building a Common Policy on Labour Immigration: Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU* / S.Carrera // CEPS Working Document No.256. – Brussels, 2007. – 20 p.

²⁶ Pascouau, Y. *La politique de l'Union européenne : de Schengen à Lisbonne* / Y.Pascouau. – Paris : Fondation Varenne : LGDJ, 2010. – 744 p.; Pascouau, Y. *La Stratégie migratoire de l'UE : passer d'un jeu à somme nulle à un jeu à somme positive* / Y.Pascouau // Institut Jacques Delors, Études & Rapports. – avril 2013. – No.96. – P.46-53.

²⁷ Parkes, R. *European migration policy from Amsterdam to Lisbon : the end of the responsibility decade?* / R.Parkes. – Baden Baden: Nomos, 2010. – 199 p.; Parkes, R. *EU Mobility Partnerships: A Model for Policy Coordination?* / R.Parkes // *European Journal of Migration and Law*. – 2009. – P. 327-345; Angenendt, S. *Can Further Nationalisation Facilitate a Common EU Approach to Migration?* / S.Angenendt, R.Parkes // *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*. – 2009. – Volume 44. – Issue 3. – P.77-96.

²⁸ Arcarazo, D.A. *The Development, Application and Implications of an EU Rule of Law in the Area of Migration Policy* / D.A.Arcarazo, A.Geddes // *Journal of Common Market Studies*. – 2013. – №51(2). – P.179-193; Arcarazo, D. A. *Transnational Diffusion or Different Models? Regional Approaches to Migration Governance in the European Union and Mercosur* / D.A.Arcarazo, A.Geddes // *European Journal of Migration and Law*. – 2014. – №16(1). – P.19-44; Arcarazo, D. A. *The long-term residence status as a subsidiary form of the EU citizenship : an analysis of directive 2003/109* / D.A.Arcarazo. – Leiden : M.Nijhoff, 2011. – 265p.

трудоустройственной иммиграции в страны Евросоюза посвящены работы С.Кастельса²⁹, С.Карреры³⁰ и других исследователей.³¹

Особого внимания заслуживает многотомная серия «Политика и законодательство в сфере иммиграции и убежища в Европе» под общей редакцией Яна Ниссена и Элспет Гилд.³² За четырнадцать лет существования серии (с 2001 по 2015 год) вышло 35 томов, которые охватили самый широкий спектр вопросов: от юридических тонкостей существующего законодательства и процесса имплементации до вопросов соблюдения прав иммигрантов в странах Евросоюза.³³ Наибольший интерес для данного исследования представляет собой работа А.Вейсброк³⁴, которая предлагает обзор и критический анализ существующего законодательства ЕС в сфере легальной иммиграции, а именно: пяти ключевых директив и процессу их имплементации в государствах-членах. Процесс европеизации иммиграционной политики ЕС был предметом научного интереса и других исследователей, как Т.Фэст, А.Этте и др.³⁵

²⁹ Castles, S. The Guest-Worker in Western-Europe – An Obituary / S.Castels // International Migration Review. – 1986. - Vol. 20. - № 4. – P.761-778 ; Castles, S. Guestworkers in Europe: A Resurrection? / S.Castels// International Migration Review. – 2006. – Vol. 40. – No 4. – P.741-766.

³⁰ Balch, A. Managing labour migration in Europe: ideas knowledge and policy change / A.Balch // CCIS Working Paper. - January 2010. – No.184. – 230 p. ; Brücker, H. Can International Migration Solve the Problems of European Labour Markets? / H. Brücker / UNECE Economic Survey of Europe. – 2002. – No.2. – P.109-141 ; Carrera, S. An EU Approach to Labour Migration What is the Added Value and the Way Ahead? / S.Carrera, M.Formisano // CEPS Working Document No. 232/October 2005. – 20 p.; Carrera, S. Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020 / Carrera S., Guild E., Kostakopoulou D. // CEPS Policy Briefs, April 2010. – 15 p.

³¹ Bauer, Th.K. International Labor Migration, Economic Growth and Labor Markets – The Current State of Affairs / Th.K.Bauer, J.P.Haisken-DeNew and Ch.M.Schmidt // The New Demographic Regime - Population Challenges and Policy Responses / M. Macura, A. L. MacDonald and W. Haug (Hrsg.). – New York /Geneva, 2005. – P.111-136 ; Bauer, Th.K. *The Demand for High-Skilled Workers and Immigration Policy* //IZA Discussion Paper No 999, January 2004. – 21 p., Collett, E. *Soft, Scarce, and Super Skills: Sourcing the Next. Generation of Migrant Workers in Europe* / E.Collett, F.Zuleeg. – Migration Policy Institute, 2008. – 19 p.

³² Immigration and Asylum Law and Policy in Europe/ Guild E. and Niessen J. (eds.). Series. Brill/Nijhoff, 2001-2015.

³³ Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals/ ed. by Guild E. and Huddleston T. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. – 246 p. ; Carrera, S. In Search of Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU / S.Carrera. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.– 532 p. ; A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe/ ed.by Ricky van Oers, Eva Ersbøll and Dora Kostakopoulou. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.– 338p.

³⁴ Wiesbrock, A. Legal Migration to the European Union / A.Weisbrock. – Leiden, Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2010.– 822 p.

³⁵ Favell, A. The Europeanisation of Immigration Politics / A.Favell // European Integration online Papers (EIoP). – 1998. – Vol. 2. – No.10. – 24 p. ; Ette, A. The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration / A.Ette, T.Faist. – London: Palgrave Macmillan, 2007. – 290 p. ; Goetz, K. Introduction: European integration and national political systems / K.Goetz and S. Hix // Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems // West European Politics. – 2000. – No 23(4) (special issue). – P.1-26 ; Guild, E. The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union: Adopted Conventions, Resolutions, Recommendations and Conclusions / E.Guild, J.Niessen. – Leiden: Brill/Nijhoff, 1996 – 548 p. ; Guiraudon, V. European Integration and Migration Policy : Vertical Policy-making as Venue Shopping /V. Guiraudon // Journal of Common Market Studies. – 2000. – Vol.38. – No.2. – P.249-269 ; Lavenex, S. The external dimension of Europeanization: the case of immigration

Институциональная природа иммиграционной политики, динамика взаимодействия различных акторов и их роль, позиции и полномочия в процессе принятия решений рассматривается в работах Э.Геддеса³⁶ и Й.Монара³⁷, Г. Пападжианни³⁸.

В последние годы внимание специалистов привлекает изучение внешнего измерения иммиграционной политики Европейского союза. Активизации взаимодействия ЕС с третьими странами по вопросам миграционного регулирования и распространению наднациональных норм в отношениях с ними посвящены работы С.Лавенекс³⁹, С.Карреры и Р.Хернандез и Сагреры⁴⁰, К.Босвелл⁴¹, С.Вулф⁴². В ряду российских исследований стоит выделить диссертацию О.В.Корнеева⁴³, затрагивающую проблему оформления внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС, а также отражение этого процесса на сотрудничестве ЕС и России. Ю.А.Рябов также посвятил свою научную работу изучению внешнеполитического измерения пространства свободы безопасности и правосудия.⁴⁴

policies / S.Lavenex, E.Ucarer // *Cooperation and Conflict. Journal of the Nordic International Studies Association*. – 2004. – Vol.39. – No.4. – P.417-443.

³⁶ Geddes, A. *Immigration and European integration: towards fortress Europe?* / A.Geddes. – Manchester, 2000. – 196 p.

³⁷ Monar, J. The dynamics of justice and home affairs: laboratories, driving factors and costs / J.Monar // *Journal of common market studies*. – 2001. – Vol.39. – No.4. – P.747-764.

³⁸ Papagianni, G. *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law* / G. Papagianni. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. – 394 p.

³⁹ Lavenex, S. The Migration-Development Nexus in EU External Relations / S,Lavenex, R.Kunz // *Journal of European Integration*. – 2008. – Vol.30. – No.3. – P.439- 457 ; Lavenex, S. Shifting up and out: the foreign policy of European immigration control / S.Lavenex // *West European Politics*. – 2006. – Vol.29. – No.2. – P.329-350 ; Lavenex, S. The external dimension of Europeanization: the case of immigration policies / S.Lavenex S., E.Ucarer // *Cooperation and Conflict. Journal of the Nordic International Studies Association*. – 2004. – Vol.39. – No.4. – P.417-443.

⁴⁰ Carrera, S. The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy Towards Mobility or Insecurity Partnerships? / S.Carrera, R.Hernández i Sagrera // *CEPS Working Document No. 321/October 2009*. – 43 p.

⁴¹ Boswell, C. The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy / C.Boswell // *International Affairs*. – 2003. – Vol.79. – No.3. – P.619-638.

⁴² Wolff, S. The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU? / S.Wolff, N. Wichmann, et al. // *Journal of European Integration*. – 2009. – Vol.31. – No.1. – P.9-23.

⁴³ Корнеев, О.В. *Формирование внешнеполитического измерения иммиграционной политики Европейского союза(1992-2007 гг.): дис. ... канд.истор.наук: 07.00.03 / О.В.Корнеев. Томск, 2009. ; Korneev, O. V. Extending EU area of freedom, security and justice to its Eastern European Neighbourhood [Text] / O.V. Korneev // *ЕС и Россия в XXI веке: материалы международной научно-практической конференции / под. ред. А.Г. Тимошенко, С.М. Юна. – Томск: Изд-во ТГУ, 2008. – С. 100-120 ; Korneev, O. Primus inter pares? The EU's justice and home affairs policies in its Eastern European Neighbourhood [Text] / O.V. Korneev // *InBev-Baillet Latour Working Paper No.32. – Leuven, 2008. – 30 p. ; Korneev, O. The EU migration regime and its externalization in the policy toward Russia [Text] / O.V. Korneev // *InBev-Baillet Latour Working Paper No.31. – Leuven, 2007. – 24 p****

⁴⁴ Рябов, Ю.А. *Формирование внешнеполитического измерения пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского союза: дис. ... канд.полит.наук: 23.00.04 / Ю.А.Рябов. СПб, 2014. ; Рябов, Ю.А. Внешнеполитическое измерение пространства свободы, безопасности и правосудия европейского союза как центральный элемент политики добрососедства// *Управленческое консультирование*. – 2012. – № 3 (47). – С.*

Отдельную группу составляют работы, посвященные проблеме интеграции иммигрантов. Она весьма разнообразна. К первой категории работ можно отнести исследования отдельно взятых стран Европы, а также Северной Америки, Австралии и других регионов мира⁴⁵. Начиная с 1990-х гг. среди европейских ученых наблюдается тенденция к изучению как отдельных случаев (*case-study*), так и сравнению нескольких стран и моделей государственного национализма и связанных с ним принципа гражданства и интеграции иммигрантов в частности.⁴⁶ Среди российских авторов, исследующих проблематику интеграции граждан третьих стран в государствах-членах ЕС, стоит выделить Н.Н.Большову, рассмотревшей в рамках применения подхода многоуровневого управления национального и наднационального уровня регулирования иммиграционной политики и политики интеграции граждан третьих стран.⁴⁷ Кроме того, целый ряд работ посвящен сугубо теоретическому осмыслению проблемы интеграции иммигрантов, национализма и национальной идентичности, гражданства и мультикультурализма⁴⁸. К наиболее крупным исследованиям можно отнести работы таких авторов как Энтони Смит⁴⁹, Томас Эриксен⁵⁰, Тревор Маршал⁵¹, Уильям Кимлика⁵². Среди наиболее интересных стоит

104-110 ; Рябов, Ю.А. Основные факторы формирования внешнеполитического измерения пространства свободы, безопасности и правосудия европейского союза// Власть. – 2010. – № 11. – С. 113-116.

⁴⁵ См., например, Brubaker, R. *Citizenship and Nationhood in France and Germany* / R. Brubaker. – Cambridge MA: Harvard University Press, 1998. – 228 p.; Conversi, D. *The Basques, the Catalans and Spain: Alternative Routes to Nationalist Mobilisation* / D. Conversi. – Nevada: University of Nevada Press, 2000. – 338 p.

⁴⁶ См., например, Castles, S. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* / Castles S., Miller M.J. – New York: Guildford, 2003. – 338 p.; Ireland, P. *The Policy Challenge of Ethnic Diversity: Immigrant Politics in France and Switzerland* / P. Ireland. – Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1994. – 327 p.; Joppke, C. *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain* / C. Joppke. – Oxford: Oxford Univ. Press, 2000. – 368 p.

⁴⁷ Большова, Н.Н. Кризис мультикультурализма в Европе и кризис европейской интеграционной политической модели: есть ли связь? // Европа в глобальном мире: новые вызовы - новые решения / под ред. Громыко А.А. / Сер. "Доклады Института Европы РАН" Москва, 2013. – С. 110-117 ; Большова, Н.Н. Мультикультурализм не отменяется / Большова Н.Н./ Миграция XXI век. – 2012. – № 6. – С. 50-52 ; Большова, Н.Н. Институциональные уровни и практики интеграции инокультурных сообществ (на примере ФРГ): дис. ... канд.полит.наук: 23.00.04/ Н.Н.Большова. – М., 2009.

⁴⁸ Bauböck, R. *Expansive citizenship: voting beyond territory and membership* / R. Bauböck // *Political Science & Politics*. – 2005. – No.38. – P.683–687; Bauböck, R. *Civic citizenship – A New Concept for the New Europe* / Rita Süßmuth, Werner Weidenfeld (eds.) // *Managing Integration. The European Union's responsibilities towards immigrants*. – Gütersloh: Migration Policy Institute and The Bertelsmann Foundation, 2005. – 218 p.; Bosniak, L. *Denationalizing citizenship* / Ed. by Aleinikoff T.A., Klusmeyer D // *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. – Washington, DC: Brookings Inst. /Carnegie Endow. Int. Peace, 2001. – P. 237–52;

⁴⁹ Smith, A. *The Ethnic Origins of Nations* / A. Smith. – Oxford : Wiley-Blackwell, 2009. – 336 p.; Smith A. *National Identity(Ethnonationalism in Comparative Perspective)* / A. Smith. – Nevada: University of Nevada Press, 1993. – 240 p.; Smith, A. *Nationalism: Theory, Ideology, History (Key Concepts)* / A. Smith. – London: Polityell, 2002. – 192 p.

⁵⁰ Eriksen, Th. *Ethnicity and Nationalism: Anthropological Perspectives/ Th. Eriksen*. – London: Pluto Press, 2002. – 224 p.; Eriksen Th. *Flag, Nation and Symbolism in Europe and America* / Th. Eriksen. – London: Routledge, 2007. – 208 p.; Eriksen T. *Place, kinship and the case for non-ethnic nations // Nations and Nationalism*. – 2004. – V.10. – Issue 4. – P. 663 - 667

⁵¹ Marshall, T. *Citizenship and Social Class* / T.H.Marshall. – London: Pluto Press, 1991. – 102 p.

выделить работы Серджио Каррера и Кристофера Бертосси⁵³, а также российских авторов В.С.Малахова⁵⁴ и И.С.Семененко⁵⁵.

В контексте роста интереса российских исследователей к проблемам иммиграции и в частности иммиграционной политики европейских стран в отечественной литературе, практически не встречается работ, комплексно анализирующих правовую основу, институциональную структуру, и внешнее измерение политики регулирования легальной иммиграции в ЕС. Тем не менее, российские эксперты активно разрабатывают практически все аспекты интеграционных процессов в Европе и развития Евросоюза, что, безусловно, служит основой для понимания становления и развития иммиграционной политики ЕС. Важное значение для данного исследования имеет ряд отечественных работ фундаментального характера, посвященных Европейскому союзу. Крупные коллективные монографии, такие как «Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития» под редакцией Ю.А.Борко и О.В.Буториной⁵⁶ и «Европейский союз в XXI веке: время испытаний» под ответственной редакцией О.Ю.Потёмкиной⁵⁷, «Большая Европа в глобальном мире: новые вызовы – новые решения» под редакцией

⁵² Kymlicka, W. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* / W. Kymlicka. – Oxford: Clarendon, 1995. – 296 p.; Kymlicka, W. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship* / W. Kymlicka. – Oxford: Oxford Univ. Press, 2001. – 392 p.

⁵³ См., например, Bertossi, Ch. *French and British Models of Integration: Public Philosophies, Policies and State Institutions* / Ch. Bertossi. – Oxford: University of Oxford, Centre on Migration Policy and Society (COMPAS), Working Paper 07-46, 2007. – 57 p.; Carrera, S. *A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses* / S. Carrera // CEPS CHALLENGE Papers. – 2006. – No.1. – 25 p.

⁵⁴ Малахов, В.С. *Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетр.* / [Малахов В.С.; гл. ред. Иванов И.С.]; [Российский совет по между- нар. делам]. – М.: Спецкнига, 2014. – 24 с. ; Малахов, В.С. *Национализм как политическая идеология. Учебное пособие* / В.С.Малахов. – 2-е изд. – М.: Книжный дом «Университет», 2010. Гриф Научно-методического совета по политологии Министерства образования и науки РФ. – 318 с. ; *Гражданство и иммиграция: концептуальное, историческое и институциональное измерение: Сборник статей* / Под ред. В.С. Малахова, А.Ф. Яковлевой. – М.: Канон+, 2013. – 320 с. ; Малахов В.С. *Трансформации гражданства в условиях массовой иммиграции: концептуальный аспект* / В.С.Малахов // *Социологические исследования*. – 2013. – № 6. – С.42-47.

⁵⁵ Семененко, И.С. *Потенциал европейской идентичности как ресурса политической интеграции. Что показали выборы в Европарламент* / И.С.Семененко // *Человек. Сообщество. Управление*. – 2014. – № 3. – С.7-21 ; *Этносоциокультурный конфликт: новая реальность современного мира* / Под ред. Е.Ш. Гонтмахера, Н.В. Загладина, И.С. Семененко. – М.: ООО «Русское слово – учебник», 2014. – 280 с. ; Семененко, И.С. *Политика идентичности и политическая идентичность* / И.С.Семененко // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*. – 2011. – Т.7. – №2. – С.5–24 ; Семененко, И.С. *Мусульмане в ЕС и в России* / И.С.Семененко // *Вестник Европы*. – 2008. – № 22. – С.47-52 ; Семененко, И.С. *Интеграция инокультурных сообществ в развитых странах* / И.С.Семененко // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2006. – №10. – С.57-71.

⁵⁶ *Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития* / под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – 471 с.

⁵⁷ *Европейский Союз в XXI веке: время испытаний* / Под ред. О. Ю. Потёмкиной (отв. ред.), Н. Ю. Кавешникова, Н. Б. Кондратьевой. — М.: Издательство «Весь мир», 2012. – 656 с.

Ал.А.Громыко⁵⁸, учебник «Европейская интеграция» под редакцией О.В.Буториной⁵⁹ внесли крупный вклад в осмысление процессов интеграции в различных областях политики и многосторонне освещают современные достижения и проблемы Европейского союза, а также дальнейшие перспективы его развития.⁶⁰ Заслуживает внимания работа Н.Ю.Кавешникова, подробно анализирующего изменение институциональной структуры Европейского союза после лиссабонской реформы, в том числе в сфере внутренних дел и юстиции.⁶¹

Среди отечественных публикаций, посвященных теме диссертационного исследования, необходимо, прежде всего, отметить издания и доклады российских академических институтов: Института Европы РАН (журнал «Современная Европа»)⁶², ИНИОН РАН (журнал «Актуальные проблемы Европы»⁶³), Института мировой экономики и международных отношений РАН (журнал «Мировая экономика и международные отношения»).⁶⁴ Среди российских исследований в области регулирования миграции, интеграции иммигрантов стоит также выделить труды И.В.Ивахнюк⁶⁵, А.И.Тэвдой-Бурмули⁶⁶, С.В. Рязанцева⁶⁷, О.С.Чудиновских⁶⁸, М.В.

⁵⁸ Большая Европа в глобальном мире: новые вызовы – новые решения / [под ред. Ал.А. Громыко (сост., авт.)]. – М.: Ин-т Европы РАН: Нестор-история, 2013. – 144 с.

⁵⁹ Европейская интеграция: учебник / под ред. О.В. Буториной. – М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2011. – 720 с.

⁶⁰ Европейская интеграция. Учебник /под ред. О.В. Буториной. – М.: «Деловая литература», 2011. – 720 с., Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития /под ред. Ю.А. Борко (отв. ред), О.В. Буториной. М.: УРСС, 2001. – 480 с, Шемятенков Б.Г. Европейская интеграция. Учебное пособие. — М.: Международные отношения, 2003. – 400 с.

⁶¹ Кавешников, Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза / Н.Ю.Кавешников. – М: Navona, 2010. – 480 с.

⁶² Водопьянова, Е.В. Российские интеллектуальные мигранты на западе / Е.В.Водопьянова // Современная Европа. – 2008. – № 1 (33). – С.65-75 ; Громыко, Ал.А. Стоит ли новый Вавилон? (проблемы межкультурной интеграции европы) / Ал.А.Громыко // Современная Европа. – 2010. – №1(41). – С.18-30 ; Рубинский, Ю.И. Франция: конфликт цивилизаций или кризис моделей? / Ю.И.Рубинский // Современная Европа. – 2006. – №1(25). – С.49-60 ; Берсон А.Б. Европейский мегаполис и мультикультурализм: степень совместимости / А.Б.Берсон // Современная Европа. – 2011. – №1(45). – С. 57-69.

⁶³ Кондратьева, Т.С. Иммигранты в Европе: модели интеграции / Т.С.Кондратьева, И.С.Новоженова // Актуальные проблемы Европы. Иммигранты в Европе: Проблемы социальной и культурной адаптации: сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. – М., 2006. – № 1. – С.9-59 ; Кондратьева, Т.С. Мусульмане в Великобритании: Социализация или обособление? / Т.С.Кондратьева // Актуальные проблемы Европы. Мусульмане в Европе: существуют ли пределы интеграции?: сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. – М., 2008. – №1. – С.88-114 ; Новоженова, И.С. Иммигранты во Франции: интеграция иностранцев / И.С.Новоженова // Актуальные проблемы Европы. Западная Европа перед вызовом иммиграции: сб. науч. тр. / РАН ИНИОН.– М., 2005. – № 1. – С.115-136.

⁶⁴ Цапенко, И.П. От иммиграционного контроля к управлению миграционными процессами / И.П.Цапенко // Мировая экономика и международные отношения. 2001. – №10. – С.23-33; Цапенко, И.П. Управление миграцией: опыт развитых стран / И.П.Цапенко. – М., 2009. – 384 с.

⁶⁵ Ивахнюк, И. В. Деньги вперед. Управление трудовой миграцией в России на фоне общемировых тенденций / И.В.Ивахнюк // Миграция XXI век. – 2015. – № 1-2 (28-29). – С.34-38 ; Ивахнюк, И. В. Трудовые мигранты и политика интеграции / И.В.Ивахнюк // Служба занятости. – 2015. – № 3. – С. 47-51 ; Ивахнюк, И. В. Политика интеграции мигрантов: российский контекст / И.В.Ивахнюк // Миграция XXI век. – 2014. – № 6-7 (26-27), ноябрь-декабрь. – С.75–84 ; Ивахнюк, И.В. Интеграция мигрантов с точки зрения государства (замечания в

Каргаловой⁶⁹.

Активная и плодотворная исследовательская работа по изучению иммиграционной политики ЕС ведется в европейских научных и исследовательских центрах. Отдельно стоит отметить книги и публикации Центра по изучению европейской политики (CEPS, г.Брюссель), который на протяжении нескольких лет занимается изучением вопросов иммиграционной политики ЕС (С.Каррера, Э.Гилд и др.)⁷⁰, Института исследований труда (IZA, г.Бон)⁷¹ и Центра Миграционной Политики (MPC, г.Флоренция)⁷², Гамбургского института международной экономики (HWWI, г.Гамбург).⁷³

связи с новыми законодательными инициативами ФМС России / И.В.Ивахнюк // Миграция XXI век. – 2014. – № 3-4. – С. 36-37 ; Ивахнюк, И. В. Управление трудовой миграцией: в поисках новых подходов / И.В.Ивахнюк // Международная жизнь. – 2012. – № 11. – С.161-177 ; Ивахнюк, И. В. Перспективы миграционной политики России: выбор верного пути / И.В.Ивахнюк. — МАКС Пресс Москва, 2011. – 128 с. ; Ивахнюк, И. В. Российская миграционная политика в контексте человеческого развития: история и современность (на русском и английском языках) / И.В.Ивахнюк. – МАКС Пресс Москва, 2009. – 116 с.

⁶⁶ Тэвдой-Бурмули, А.И. Интеграция и кризис идентичности: националистический вызов объединяющейся Европе / А.И. Тэвдой-Бурмули // Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / Под ред. Борко Ю.А. и Буториной О.В. – М., 2001. – С.42-63.

⁶⁷ Рязанцев, С.В. Мировой рынок труда и международная миграция / С.В.Рязанцев, М.Ф.Ткаченко. – М.: Экономика, 2010. – 303 с. ; Рязанцев, С.В. Миграционные тренды и международная безопасность / С.В.Рязанцев // Международные процессы. – 2003. – №3. – С.30-43.

⁶⁸ Денисенко М.Б. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада / М.Б.Денисенко, О.А.Хараева, О.С.Чудиновских. – М.: Институт экономики переходного периода, 2003. – 314 с.

⁶⁹ Егорова, Е.Н. Социальное измерение европейской интеграции / Е.Н.Егорова, М.В.Каргалова. – М.: Изд-во «Аксиом», 2010. – 280 с. ; Социальная Европа в XXI веке / Под ред. Каргаловой М.В. – М.: Весь мир, 2011. – 528 с. ; Мигранты: социальная адаптация и конфликты: материалы междунар. круглого стола (Ин-т Европы РАН, 27 апр. 2007 г.) / Под отв. ред. М.В. Каргалова. – М.: Ин-т Европы РАН : Рус. сувенир, 2007. – 118 с.

⁷⁰ Carrera, S. The Juncker Commission: A New Start for EU Justice and Home Affairs Policy? / S.Carrera, E.Guild // CEPS, 2014. – 15 p. ; Carrera, S. The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020: Subverting the 'Lisbonisation' of Justice and Home Affairs? / S.Carrera, E.Guild // CEPS, 2014. – 55 p. ; Carrera, S. Rethinking the Attractiveness of EU Labour Immigration Policies: Comparative perspectives on the EU, the US, Canada and beyond / Carrera S., E. Guild, K.Eisele // CEPS, 2014. – 160 p. ; Carrera, S. Does the Stockholm Programme matter? The Struggles over Ownership of AFSJ Multiannual Programming / S.Carrera, E.Guild // CEPS, 2013. – 41p. ; Carrera, S. The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future challenges under the Stockholm Programme / S.Carrera, E.Guild, A.Eggenschwiler(eds.) // CEPS, 2010.– 104 p. ; Carerra, S. The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs Europeanisation? Security vs Rights? / S.Carrera, E.Guild // CEPS Policy Briefs, September 2008. – 10 p. ;

⁷¹ Bauer, Th.K. The Demand for High-Skilled Workers and Immigration Policy // IZA Discussion Paper No 999, January 2004. – 21 p., Kahanec, M. High-Skilled Immigration Policy in Europe / M.Kahanec, K.F.Zimmermann // IZA Discussion Paper No 331, July 2001. – 40 p.

⁷² Kalantaryan, S. Reforming the EU blue card as a labour migration policy tool? / S.Kalantaryan, I.Martin // Migration Policy Centre; Policy Brief; 2015/08, 2015. – 12 p. ; Martin, I. A comprehensive labour market approach to EU labour migration policy? / I.Martin, A.Venturini // Migration Policy Centre; Policy Brief; 2015/07, 2015. – 12 p. ; Towards a pro-active European labour migration policy : concrete measures for a comprehensive package? // Migration Policy Centre; Policy Brief; 2015/03, 2015. – 16 p.

⁷³ Munz, R. The Costs and Benefits of European Migration / R.Munz, T.Straubhaar, F.P.Vadean, N.Vadean. – Hamburg: HWWI, 2006. – 80 p. ; Munz R. What are the migrants' contribution to employment and growth? A European Approach / R. Munz, T.Straubhaar, F.P.Vadean, N.Vadean. - Hamburg: HWWI, 2007. – 36 p.

Существенным пробелом в зарубежных исследованиях по вопросам остается недостаток внимания к сотрудничеству ЕС и РФ, несмотря на то, что в последние годы политика ЕС на этом направлении значительно активизировалась.

Источниковая база исследования включает в себя:

- основополагающие договоры ЕЭС/ЕС (Договор об учреждении ЕЭС и Договор о Европейском союзе – Маастрихтский договор), договоры, вносившие изменения в основополагающие (Единый европейский акт, Амстердамский, Ниццкий, Конституционный и Лиссабонский договоры);
- документы Европейского совета и саммитов государств-членов ЕС, заключения по итогам саммитов Европейского совета;
- отчеты и другие официальные документы Комиссии ЕС;
- вторичное законодательство ЕС: директивы и регламенты, утвержденные Советом;
- международные соглашения, заключаемые ЕС с третьими странами;
- нормативные документы государств-членов ЕС;
- статистические материалы, в том числе, данные Европейского статистического агентства Евростат, МОМ, ОЭСР, ФМС, Росстат;
- официальные заявления, интервью официальных должностных лиц ЕС, государств-членов, а также Российской Федерации;
- материалы российских органов власти: Федеральной миграционной службы РФ, МИД РФ.

Кроме того, в качестве источников использованы интернет-ресурсы, в том числе интернет-сайты институтов ЕС.

Большинство указанных нормативно-правовых документов Европейского союза опубликованы в “Официальном журнале Европейского союза” (*Official Journal of the European Communities*), серия L (законодательство), серия C (информация). На официальном сайте Европейского Союза www.europa.eu представлена информация о работе институтов ЕС и деятельности Евросоюза в различных областях сотрудничества. Текущая информация о деятельности ЕС публикуются в ежедневном

издании Международного агентства информации для прессы "Европа" (*Bulletin Quotidien Europe*) и ежемесячном "Бюллетене Европейского Союза (*Bulletin of the EU*). Законодательные акты ЕС можно найти на сайте <http://eur-lex.europa.eu>.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. в проведении комплексного анализа проблемы формирования наднациональной компоненты политики Европейского союза в сфере регулирования легальной иммиграции, который впервые представлен в российской литературе;
2. в исследовании всех ключевых нормативно-правовых документов наднационального характера в сфере регулирования легальной иммиграции в ЕС;
3. в анализе взаимодействия наднационального и межправительственного методов сотрудничества в сфере регулирования легальной иммиграции на различных этапах развития европейской интеграции;
4. в комплексном рассмотрении внутренней и внешней компоненты политики ЕС в области легальной иммиграции;
5. в анализе особенностей современного этапа развития общей иммиграционной политики ЕС в аспекте регулирования легальной иммиграции;
6. в оценке сотрудничества России и ЕС в области легальной иммиграции.

Практическая значимость исследования заключается в том, что ее основные выводы могут быть привлечены при подготовке общих и специальных исследований по истории европейской интеграции, иммиграционной политики Европейского Союза, отношений ЕС и России, по теории миграционного регулирования. Положения диссертации могут быть полезны при подготовке аналитических и экспертных работ, учебных пособий, спецкурсов, использованы министерствами и ведомствами РФ, определяющими иммиграционную политику страны, а также могут применяться институтами ЕАЭС для анализа принципов формирования иммиграционной политики интеграционного объединения.

Структура диссертации исследования соответствует его главной цели и задачам. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников и литературы. **Первая глава посвящена** определению концептуальных

рамков исследования и анализу эволюции развития общей иммиграционной политики ЕС в аспекте, касающемся легальной иммиграции. **Разделы второй главы** заключают в себе подробный анализ развития наднационального компонента в регулировании таких областей как трудовая миграция в ЕС, привлечение высококвалифицированных иностранных работников, студентов и ученых, а также становления внешнего измерения иммиграционной политики ЕС. Отдельное внимание уделено сотрудничеству России и ЕС в данной сфере. **В третьей главе** рассмотрены права и статус легальных иммигрантов в ЕС, а также роль Европейского союза в интеграции граждан третьих стран. **В заключении** целостно охарактеризованы достижения, проблемы и перспективы развития наднационального компонента и опыт Европейского союза в сфере регулирования легальной иммиграции.

В представленной диссертации на защиту выносятся следующие положения:

1. Сама концепция общей, а не единой иммиграционной политики в ЕС обусловлена историческим развитием и многолетним взаимодействием/противостоянием межправительственного и наднационального методов управления, которые и служат одним из руководящих факторов развития политики ЕС в сфере регулирования легальной иммиграции.
2. Общая иммиграционная политика ЕС в аспекте регулирования легальной иммиграции развивается в двух направлениях. Первое – это возрастание роли внешнего измерения и сотрудничества с третьими странами по вопросам регулирования миграционных потоков. Второе – закрепление и усовершенствование уже действующих наднациональных инструментов: как законодательных норм, так и мягких методов управления.
3. Интеграция иммигрантов остается наименее коммуитаризованной областью политики регулирования легальной иммиграции в Европейском союзе, что обусловлено интересом государств-членов сохранить эту социально значимую сферу в рамках национального суверенитета и действия принципа subsidiarity.
4. На развитие политики в сфере легальной иммиграции в ЕС будут по-прежнему влиять такие внешние факторы как: возрастание миграционного давления на регион, высокая степень демографической нагрузки (старение население,

невысокий естественный прирост) и состояние рынков труда, а также необходимость максимизации экономической выгоды легальной иммиграции в условиях преодоления последствий финансово-экономического кризиса и развития конкурентоспособной экономики. Внутренние факторы будут определяться действующими институциональными правилами и балансом в процессе принятия решений.

Апробация результатов исследования.

Основные положения и выводы диссертации были апробированы в виде выступлений и докладов в рамках круглых столов, научных семинаров и конференций, в том числе международных: на научной конференции аспирантов «Постлиссабонский этап в развитии права, экономики и политики Европейского Союза и его государств-членов и отношения Россия-ЕС», Москва, МГИМО (У) МИД РФ, 28 марта 2011 года; на международной конференции «Проблемы и перспективы социального развития современной Европы», Москва, Институт Европы РАН, 6 апреля 2011 года; в ходе восьмого экспертного круглого стола «Культурные аспекты и правоприменительная практика в области прав человека в Европе», Москва, НИУ-ВШЭ, 15 февраля 2012 года; на Ломоносовских чтениях, Москва, ФМП МГУ им.М.В.Ломоносова, 24 апреля 2012 г.; на круглом столе «Международная интеллектуальная миграция: возможности использования ее потенциала в интересах развития России», Москва, МГИМО (У) МИД РФ, 6 ноября 2012 г.; на международной конференции «Миграция и интеграция в Европе и России: новые вызовы и возможности», Санкт-Петербург, Центр европейских исследований - Центр ЕС ЕУСПб, Центр изучения Германии и Европы (СПбГУ - Университет Билефельда), ЦНСИ, 16-18 ноября 2012 г; на 6-ом Всероссийском конгрессе политологов, Круглый стол «Европа между регрессом и трансформацией», Москва, МГИМО (У) МИД РФ, 23 ноября 2012 г.; в 2014 году на международной конференции «Миграционные проблемы в Европе и пути их решения», 27 октября 2014 года, Москва, Институт Европы РАН; в 2015 году на международной конференции «Европейский Союз и Евразийский Экономический Союз: перспективы интеграции интеграций», 9-11 июня 2015 года, Калининград-Зеленоградск.

Основные положения и выводы диссертации также были апробированы автором в публикациях по теме исследования:

Статьи в журналах, рецензируемые в ВАК

1. Биссон Л.С. Сотрудничество России и ЕС в сфере миграции //Мировая экономика и международные отношения. – 2014. – №4. – С.72-80.
2. Пасякина Л.С. (Биссон Л.С.) ЕС: иммигранты как необходимость и как проблема // Современная Европа. – 2012. – №4(52). – С.34-43.
3. Пасякина Л.С. (Биссон Л.С.) ЕС и трудовая миграция // Современная Европа. – 2011. – №3(47). – С.92-105.
4. Bisson L. Cooperation between Russia and the EU in the sphere of migration / L.Bisson // Russian Politics and Law. – 2014. – Т.52. – №6. – P. 76-93.

Иные публикации

1. Биссон Л.С. Возможности и границы применения опыта иммиграционной политики ЕС в России // Миграционные проблемы в Европе и пути их решения / под ред. Н.Б. Кондратьевой (отв. ред.), О.Ю. Потемкиной. (Доклады Института Европы № 315). – М.: Ин-т Европы РАН, Рус. сувенир, 2015. – С.126-140.
2. Биссон Л.С. Свобода передвижения граждан в Европейском союзе - достижение или проблема? / Л.С.Биссон, О.Ю.Потёмкина // Актуальные проблемы Европы. – 2014. – №4. – С.12-29.
3. Пасякина Л.С. (Биссон Л.С.) Миграционный диалог РФ-ЕС // Что Россия ждет от Европейского союза / Под ред. Н.Б.Кондратьевой. Доклады Института Европы РАН № 287. – М.:Ин-т Европы РАН: Рус.сувенир, 2013. – С.139-145.
4. Пасякина Л.С. (Биссон Л.С.) Права человека в Европе и проблема миграции / Л.С.Пасякина // Культурные аспекты и правоприменительная практика в области прав человека в Европе : препринт WP18/2012/02; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – С.18-21.
5. Пасякина Л.С. (Биссон Л.С.) Миграция и социальное развитие Европы // Информационно-аналитический журнал «Политическое образование», 2011. URL: <http://www.lawinrussia.ru/blogs/redaktsiya-po/2011/06/01/migratsiya-i-sotsialnoe-razvitiye-evgoru>

Глава 1. Концептуальные основы и этапы формирования политики регулирования легальной иммиграции в ЕС

1.1. Концептуализация понятий: формирование иммиграционной политики ЕС как политический процесс.

Европейский союз как объект исследования отличается от тех, что традиционно рассматриваются в рамках классической политической теории или теории международных отношений (национальные государства, политические партии, международные организации). Европейский союз нельзя назвать ни квазигосударством, ни обычной международной организацией. В виду этого, любой анализ как институциональной структуры ЕС, так и отдельных сфер политики Евросоюза всегда требуют комплексного подхода. Таким образом, европейские исследования стоят на стыке теории международных отношений, так как, с одной стороны, они затрагивают сотрудничество государств в ходе интеграции, и сравнительной политологии⁷⁴, когда касаются процесса принятия политических решений по тем или иным вопросам в рамках всего ЕС, а также взаимодействия его основных институтов и других участников, таких как государства-члены, неправительственные организации, профсоюзы и иные группы интересов. В данной работе мы в большей степени будем использовать понятийный аппарат и исследовательский инструментарий классической политической науки, сосредоточимся на изучении процесса формирования политики Евросоюза по регулированию легальной иммиграции и будем рассматривать его в качестве политического процесса.

Европейский союз представляет собой *политическую систему* (см. схему 1).⁷⁵ В современной политологии под концептом политической системы принято понимать не только государство⁷⁶, но и иные политические образования, в том числе и международные. Действительно, Европейский союз как всякая система представляет собой множество структурно и функционально взаимосвязанных друг с другом элементов, составляющих целостность. Подобная целостность

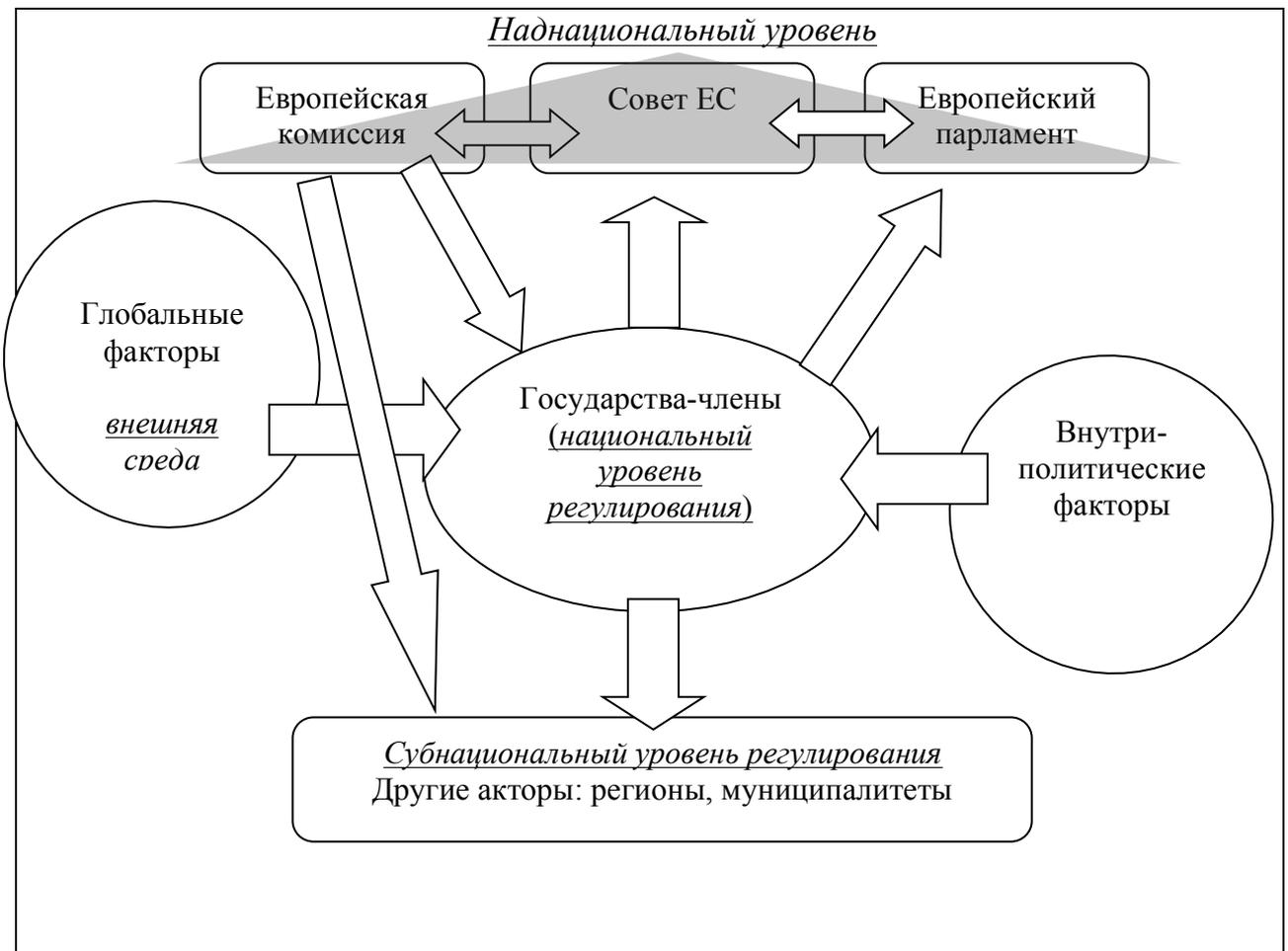
⁷⁴Hix S. The Political System of the European Union / S.Hix S, B.Hoyland. – NY: Palgrave Macmillan, 2005. – P.3

⁷⁵Подробнее о понятии «политическая система» см.: Eston D. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. – New York: Alfred A. Knopf, 1953. – p. 320

⁷⁶ Категории политической науки / Под редакцией А.Ю. Мельвиля. – Москва, МОНФ, 2001. – С .120

обладает новым качеством, которое уже не может быть сведено к сумме качеств ее отдельных элементов. Это понимание лежало в основе создания Европейских сообществ, а в последствии и Европейского союза. Территориальная, историческая и цивилизационная общность Европы в середине XX века приобрела институциональное оформление. И до создания Европейского объединения угля и стали в 1951 году, Европейского экономического сообщества и Евроатома в 1957 году государствам Европы было присуще сотрудничество, но создание новых наднациональных институтов принесло с собой качественно новое измерение международным отношениям и сотрудничеству государств в Европе.

Схема 1. Европейский союз как политическая система



Источник: составлено автором.

Политической системе присущи три основных характеристики: 1) взаимосвязь ее основных элементов; 2) постоянное их взаимодействие, что составляет основу политического процесса; 3) взаимодействие со средой. К

элементам политической системы ЕС можно отнести, прежде всего, его основные институты: так называемый «институциональный треугольник»⁷⁷: Европейскую комиссию, Совет ЕС и Европейский парламент, - а также Европейский совет, Европейский суд и Европейский центральный банк. В данном исследовании мы сосредоточимся на изучении взаимодействия институтов при формировании политики ЕС в области легальной иммиграции главным образом в рамках «институционального треугольника». На формирование общей иммиграционной политики ЕС влияют как внешние, так и внутренние факторы. Государственную политику отдельных стран-членов Европейского союза в этой области представляет собой национальный уровень регулирования легальной иммиграции. Определенную роль играет и управление на субнациональном уровне, осуществляемое регионами, местными властями, муниципалитетами. В рамках данного исследования мы не будем подробно останавливаться на описании иммиграционного законодательства, программ и стратегий каждой из 28 стран-членов, а уделим внимание тому, в какой степени различные национальные модели регулирования легальной иммиграции влияют на процесс принятия наднациональных норм. Ситуация, складывающаяся в отдельных странах ЕС, часто существенным образом влияет на их позиции в Совете и на характер принимаемых институтами ЕС решений по вопросам иммиграционной политики.

Начиная с 1990-х годов как в теории международных отношений, так и в сравнительной политологии, наблюдается отход от рассмотрения нации-государства как главного и единственного влиятельного политического актора на международном и внутригосударственном уровне. Во внимание стали принимать и других участников политического процесса: гражданское общество, профсоюзы, бизнес сообщество, НПО и т.п.. В целом, политика ЕС может быть обозначена в качестве результата взаимодействия институтов ЕС, прежде всего, Европейской комиссии, стран-членов ЕС, представленных в Совете, Парламента. Данное взаимодействие определяется институциональными правилами, закрепленными в основополагающих договорах ЕС, которые определяют сферу компетенций, функции и роли интеграционных институтов и государств-членов, а также механизм принятия решений. При этом национальные государства теряют

⁷⁷ Европейская интеграция. Учебник /под ред. О.В. Буториной. – М.: «Деловая литература», 2011. – С.141

монополию на единоличное формирование повестки дня.⁷⁸ Кроме внутрисистемных факторов, на процесс принятия решений могут влиять и внешние факторы (см. схему 2).

Схема 2. Политический процесс в Европейском союзе



Источник: составлено автором.

В таком случае, в качестве внешних факторов формирования иммиграционной политики ЕС выступают мировая экономическая конъюнктура и такие глобальные тенденции как усиление миграционных потоков, демографический спад, старение населения в развитых странах, миграционной давление со стороны других регионов мира. К середине XX столетия в мире возросло число не только стран-поставщиков мигрантов, но изменились и масштаб и направления миграционных потоков.⁷⁹ Лишь за период 2000-2010 гг. число мигрантов в мире выросло со 150 до 240 миллионов человек.⁸⁰ По оценкам экспертов, к 2050 году этот показатель возрастет до 405 миллионов.⁸¹

Европейский континент, некогда являясь поставщиком иммигрантов в Новый Свет, Австралию и колонии европейских держав, во второй половине XX

⁷⁸ Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Politics/ eds. Y. Mèny, P. Muller and J.-L. Quermonne. – London and New York, 199. – P.41–58.

⁷⁹ Massey D. Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century - P.3 [Electronic resource] – System requirements: Acrobat Reader. URL: <http://pum.princeton.edu/pumconference/papers/1-Massey.pdf>

⁸⁰ World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change. – Geneve: IOM Publications. – – P.xix

⁸¹ Ibid.

века превратился в один из основных центров притяжения иммигрантов со всего мира. Каждый третий мигрант в мире живет в одной из европейских стран⁸², 28 из которых входят в состав ЕС. На ЕС-15 приходится 97% всех граждан третьих стран, легально проживающих в Европейском союзе⁸³. В общей сложности иммигранты составляют около 4% от общего населения Евросоюза⁸⁴. Для европейских государств иммиграция давно стала фактом повседневной жизни, и сегодня она приобретает всё большее значение для Европейского союза и его роли в качестве конкурентоспособной экономики в мире, так же и для стран-членов, испытывающих нехватку рабочей силы на рынке труда. В грядущей перспективе государства ЕС, даже при огромном желании, не могут позволить себе закрыть двери для легальных иммигрантов. Крайне остро стоящая на повестке дня проблема старения населения прямым образом влияет на ситуацию на рынках труда, на систему социального и пенсионного страхования и, в конечном счете, на экономическое развитие стран ЕС. Коэффициент зависимости лиц пожилого и старшего возраста от трудоспособного населения в странах Евросоюза составил 27,5%. Это означает, что в среднем в странах ЕС-28 по состоянию на 1 января 2013 года на каждого человека в возрасте старше 65 лет приходится четыре человека в трудоспособном возрасте⁸⁵. Ввиду этого иммиграция представляется одним из главных источников прироста населения и рабочей силы для ЕС в будущем. По прогнозам Евростата, к 2060 году трудоспособное население в странах-членах ЕС сократится на 50 миллионов человек, а на одного трудоспособного гражданина будет приходиться два пенсионера⁸⁶. Таким образом, иммиграционная проблематика приобретает всё большую значимость для Европейского союза.

⁸² Ibid. – P.183

⁸³ Münz R. Migration, Labor Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe // World Bank Social Protection and Labor Discussion Paper. – 2008. – No.0807. – P.1

⁸⁴ Eurostat, Migration and migrant population statistics. – Statistics Explained, 27.01.2015 [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Foreign_and_foreign-born_population (accessed: 04.03.2015)

⁸⁵ Eurostat, Population structure and ageing. – Statistics Explained, 29.01.2015 [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing (accessed: 04.03.2015)

⁸⁶ Eurostat Population projection – Statistics explained, 31.10.2014 [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_projections (accessed: 18.10.2014)

Уже не одно десятилетие и Европейская Комиссия, и сами государства пытаются разрабатывать специальные направления иммиграционной политики. Одна из самых острых и насущных проблем для стран ЕС, принимающих иммигрантов, - это их адаптация (подробнее см. главу 3). На территории стран ЕС-27 проживает около 20 миллионов иммигрантов из третьих стран.⁸⁷ Подобные масштабы иммиграции представляют собой вызов для национальной идентичности, социального единства и стабильности европейских стран. А свидетельством не всегда эффективной политики в этой области в прошедшее десятилетие является то, что до сих пор города и улицы Европы периодически сотрясают выступления иммигрантской молодежи. Также наблюдается рост крайне правых настроений среди коренных европейцев, что отражается на возрастающем уровне поддержки правых партий на национальных выборах и выборах в Европарламент⁸⁸. Сталкиваясь с проблемами одного и того же рода, государства-члены находят разные методы и подходы к регулированию иммиграционных потоков, к проблеме интеграции иммигрантов. Стратегии и модели, как правило, зависят от исторического опыта, сложившейся социальной и экономической системы, политической культуры, конкретных потребностей национальных рынков труда. Так, в рамках Европейского союза практикуются отличные друг от друга модели привлечения иностранных рабочих и интеграции иммигрантов. Кроме долгосрочных глобальных факторов необходимо отметить роль кризисных ситуации, которые также способны серьезно повлиять на принятие политических решений в ЕС в области иммиграционной политики. События «арабской весны» 2011 года, военный конфликт в Сирии и связанные с этим стихийные потоки иммигрантов и лиц, ищущих убежище, выдвинули необходимость консолидации действий государств-членов в этой сфере в том числе с участием третьих стран.

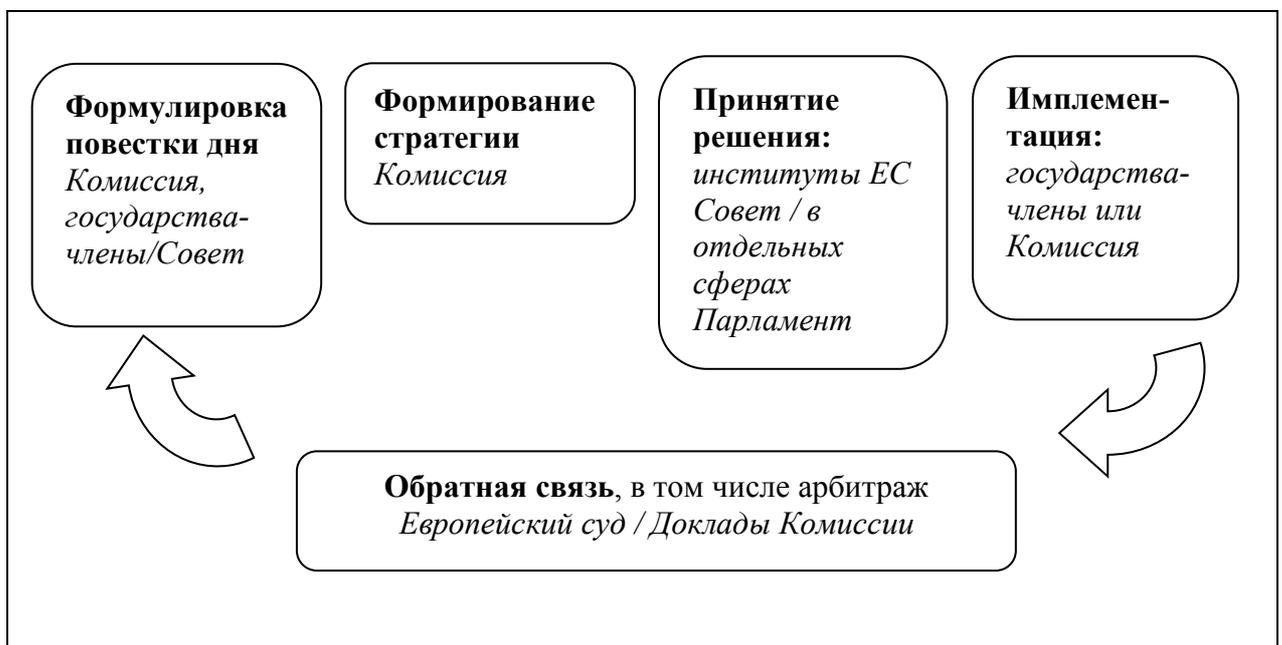
Помимо основных институтов ЕС к элементам политической системы Евросоюза стоит также отнести методы управления: *коммунитарный* (наднациональный) и *межправительственный*. Как было сказано во введении, в

⁸⁷ Demography Report 2010 [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. – URL: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6688&langId=en> (accessed: 11.04.2011)

⁸⁸ Выборы в Европейский парламент-2014: итоги и перспективы: Сб-к статей /Отв.ред Швейцер В.Я. – М.: ИЕ РАН, Ин-т «Справедливый мир», 2014. – 244 с.

фокусе данной работы находится взаимодействие наднационального и межправительственных методов регулирования легальной иммиграции в Европейском союзе. В качестве наднационального метода регулирования в данном случае выступают не только нормы, принимаемые институтами ЕС, представленные на «выходе» политического процесса, но и сам довольно сложный процесс выработки этих норм в рамках законодательных процедур, закрепленных в основополагающих документах ЕС. Межправительственный же метод предполагает сохранение за государствами решающей роли в принятии решений. Главными институтами в таком случае являются Совет ЕС и Европейский совет. Это касается тех вопросов, которые входят в смешанную компетенцию ЕС и стран-членов. Ключевым в изучении соотношения коммунитарного и межправительственных методов управления в ЕС служит *процесс принятия политических решений* (схема 3).

Схема 3. Процесс принятия политических решений в ЕС



Источник: составлено автором.

Выделяют пять стадий процесса принятия политических решений (см. схема 3.). Первая стадия – это формулировка повестки дня. В рамках обычной законодательной процедуры в ЕС исключительным правом инициативы обладает Европейская комиссия. Вносимые Комиссией на рассмотрение Совета и

Парламента законопроекты и формируют в строгом смысле слова повестку дня. В то же время отдельные государства-члены и Совет ЕС так же участвует в формулировке повестки дня. Особо можно отметить роль председательствующей в Совете страны, которая определяет приоритеты своего председательства на предстоящие полгода и тем самым способствует продвижению тех или иных направлений интеграции. Так иммиграционные вопросы ставили в число главных приоритетов своего председательства такие страны как Дания в 2002 году, Греция в 2003 году, Германия и Португалии в 2007 году, Бельгия во второй половине 2010 года и Греция в 2014 году. Стоит отдельно сказать о председательстве Франции во второй половине 2008 года, в ходе которого по инициативе французского президента Николя Саркози на саммите ЕС был принят важный для развития общей иммиграционной политики ЕС документ - Пакт об иммиграции и предоставлении убежища.⁸⁹ Кроме того, Совет ЕС в составе всех 28 национальных министров внутренних дел и юстиции в свою очередь может предложить Комиссии начать разработку законопроекта по вопросам, касающимся иммиграционной политики.

На следующем этапе происходит отбор альтернативных вариантов решений и формирование стратегии по тому или иному вопросу повестки дня. Разработка стратегии принадлежит Комиссии, которая предлагает их на рассмотрение Европарламента и Совета. Совет и Парламент в свою очередь выносят свое мнение по законопроекту. В случае их несогласия с документом, Комиссия вносит соответствующие поправки. В рамках обычной законодательной процедуры, предполагающий совместное принятие решений (*co-decision*), окончательный документ принимает Совет совместно с Парламентом. В тех областях политики, в которых Парламент выполняет лишь консультативную роль, решения принимаются исключительно Советом.

Стадия имплементации наднациональных норм, как правило, происходит на уровне национальных государств. В некоторых случаях за имплементацию решений отвечает также Европейская комиссия (это касается, например, таких

⁸⁹ Council of the European Union, European Pact on Immigration and Asylum, Brussels, 24 September 2008 [Electronic resource] // Council of the European Union [Official website]. – URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT> (accessed: 14.02.2015)

сфер, входящих в исключительную компетенцию ЕС, как функционирование ЕВР). Напомним, что регламенты ЕС являются нормативно-правовыми актами прямого действия и подлежат немедленному исполнению в полном объеме, не требуя имплементации. Директивы же носят более общий характер и оставляют за национальными государствами право самим определять механизмы реализации того или иного решения. Кроме того, не являясь актами прямого действия, директивы предусматривают определенные сроки, отводимые государствам-членам на изменения и приведение в соответствие с принятыми наднациональными нормами своего национального законодательства.

Стадию, которая завершает цикл процесса принятия решений, представляет обратная связь. Обратная связь осуществляется, во-первых, посредством контроля над исполнением принятых решений с помощью арбитража. Главным институтом арбитража в ЕС выступает Европейский суд, главной функцией которого является обеспечение единообразного правоприменения и толкования норм ЕС во всех странах-членах. Европейская комиссия со своей стороны также следит за исполнением норм ЕС. Страны-члены по истечении времени, данного им для имплементации той или иной директивы, предоставляют Комиссии специальные отчеты, на основе которых она готовит общий документ о результатах имплементации директивы. Кроме того, в осуществлении обратной связи могут участвовать и другие акторы. Речь идет о различных группах интересов (НПО, профсоюзы и т.п.). В последующих главах исследования внимание уделено всем пяти стадиям принятия решений в области регулирования легальной иммиграции в Европейском союзе.

Государства-члены Европейского союза являются одним из ключевых акторов в процессе принятия политических решений в ЕС, и их роль является крайне важной для понимания интеграционного и политического процесса. Несмотря на роль и значимость национальных государств в процессе европейской интеграции, первые годы европейских исследований характеризовались особым вниманием к наднациональной составляющей, а именно, к изучению институтов Сообщества. В то время преобладали теории интеграции, мало уделявшие внимание взаимосвязи между изменениями, происходящими в странах-членах, с

одной стороны, и изменениями на уровне всего ЕС, с другой. Лишь в начале 1990-х годов благодаря работам Эндрю Моравчика и Алана Милварда⁹⁰ в изучении интеграционного процесса наметился новый подход, основанный на рассмотрении взаимоотношений национальных государств и наднациональных институтов. В качестве объекта исследования оба автора избрали национальное государство, а точнее национальное правительство той или иной страны-члены ЕС, которое в свою очередь выражает и представляет интересы страны, в том числе и на наднациональном уровне. В развитие данного подхода, другими исследователями⁹¹ предлагалось включить в анализ и других игроков, как например, региональные власти, НКО, профсоюзы и т.п., и рассматривать интеграцию как многоуровневый процесс. Это отвечало новому направлению в теории международных отношений в целом, в рамках которой в связи с развитием и углублением глобализации и европейской интеграции происходил пересмотр роли и места традиционной вестфальской системы, в котором центром являлось государство-нация (*nation-state*). Процессы глобализации и интеграции выражались не только в постепенном размывании границ суверенных государств, но и в появлении новых форм управления (*governance*), которые меняют границу между государственной и частной сферой политики (например, сетевое управление, или часто-государственное партнерство). В этом же ключе влияние, оказываемое ЕС на государственные институты и внутреннюю политику государств-членов, стало новым явлением в изучении международных отношений, которое принято называть процессом «европеизации».⁹² Этот термин используется различными исследователями европейской интеграции для описания того влияния, которое оказывает Европейский союз на государства-члены. При этом следует провести различие между двумя терминами: «европейская интеграция» и «европеизация». Первый имеет отношение к политическому процессу на наднациональном уровне. Европеизация же касается последствий

⁹⁰ Milward A. *The European Rescue of the Nation-State*. – London: Routledge; Berkeley: University of California Press, 1999. – 488 p.; Moravcsik A. *Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach* // *Journal of Common Market Studies*. – 1993. – Vol.31. – Issue 4. – P.473-524 ; Moravcsik A. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. – Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998. – 514 p.

⁹¹ Kohler-Koch B. *Catching up with Change: the transformation of governance in the European Union* // *Journal of European Public Policy*. – 1996. – Vol.3. – Issue 3. – P.359-380 ; Marks G. *European Integration from 1980s / G.Marks, L.Hooghe, K.Blank* // *Journal of Common Market Studies*. – 1996. – Vol.34. – Issue 3. – P.341-378.

⁹² Blumer S. *The Member States of the European Union / Blumer S. and Lequesne Ch. (eds)*. – Oxford: Oxford University Press, 2012. – P.1

этого процесса для национальных государств и его влияния на их внутреннюю политику. Существует также несколько определений «европеизации», в рамках данного исследования автор будет использовать довольно полное, на наш взгляд, определение, предложенное Клаудио Радаэлли: «Европеизация – это процесс (а) создания, (б) распространения и (в) институализации формальных и неформальных правил, процедур, политических парадигм, стилей и общих убеждений и норм, которые первоначально были определены и выработаны при принятии решений на уровне ЕС и которые в дальнейшем были инкорпорированы во внутреннюю логику, дискурс, идентичность, политические структуры и государственную политику стран-членов».⁹³

Оценить и измерить эффект европеизации позволяет анализ имплементации наднациональных норм в законодательство стран-членов. В последующих главах мы подробнее остановимся на конкретных примерах имплементации нескольких директив ЕС в отношении легальных иммигрантов. Европеизация выражается не только в реализации государствами наднациональных норм, но также отражается во внутривнутриполитическом дискурсе. К.Физерстоун, проводя обзор литературы, посвященной европеизации, выводит следующую классификацию: (1) исторический процесс, (2) культурная диффузия, (3) институциональная адаптация и (4) адаптация политического процесса.⁹⁴ Вивиан Шмидт предлагает иной подход и выделяет три категории европеизации: (1) экономическая, (2) институциональная и (3) идейная адаптация⁹⁵. В вопросах, связанных с иммиграционной проблематикой, процесс европеизации наиболее очевидно проявляется на стадии идейной адаптации. Повестка дня, формируемая Европейской комиссией в сфере регулирования иммиграции, всегда находит отклик в национальном дискурсе государств-членов, который зачастую бывает весьма противоречив. Страны-члены ЕС предпочитают обмен опытом и рекомендательные меры, предложенные Комиссией, а не гармонизацию своего

⁹³ Radaelli C. The Europeanization of Public Policy // The Politics of Europeanization / Featherstone K. and Radaelli C. – Oxford: Oxford University Press, 2003. – P.30

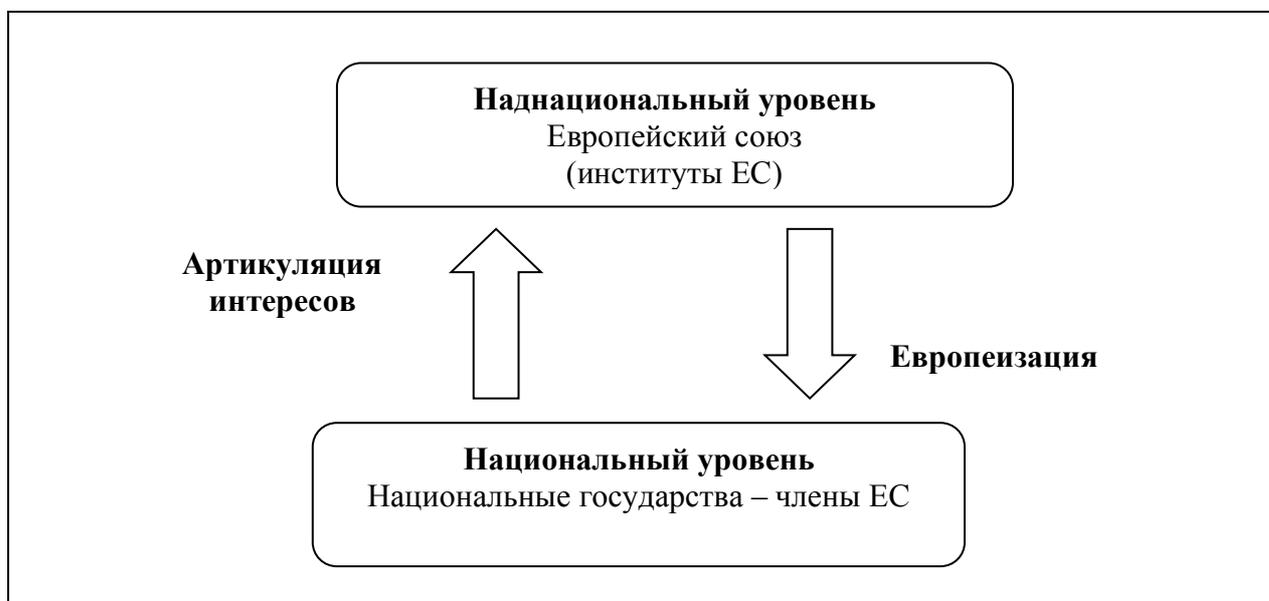
⁹⁴ Подробнее см.: Ibid. – P.3-27

⁹⁵ Подробнее см.: Schmidt V. Democracy in Europe: Institutions, Ideas, Discourse. – Oxford: Oxford Univ. Press, 2006. – 328 p.

иммиграционного законодательства в соответствии с нормами ЕС, которые не всегда могут полностью отвечать их национальным интересам.

Таким образом, в рамках рассматриваемого нами политического процесса, в котором мы выделяем два уровня управления: наднациональный (институты ЕС) и национальный (государства-члены ЕС), - наблюдается как движение сверху-вниз, т.е. влияние ЕС на политику, институты национальных государств, так и движение снизу-вверх, а именно артикуляция интересов национальных государств посредством национальных правительств и глав государств (Совет ЕС и Европейский совет) (схема 4).

Схема 4. Европейская интеграция как политический процесс



Источник: составлено автором.

Анализ позиций отдельных стран-членов представляет важность для данного исследования поскольку государства по-прежнему играют ключевую роль в принятии решений на уровне Европейского совета, Совета ЕС, в имплементации наднациональных норм.⁹⁶ В теориях реализма и неореализма основным объектом анализа международных отношений выступают именно национальные государства, взаимодействие которых происходит на основе взаимного интереса в

⁹⁶ Policy Making in the European Union / Wallace H., Pollack M.A., Young A. (eds.). 7th edition. – Oxford: Oxford Univ.Press, 2015. – P.65-66

сотрудничестве. В таком случае отношения между государствами носят межправительственный характер (*intergovernmentalism*).⁹⁷

Теория неореализма таким же образом подходит к объяснению взаимодействия государств ЕС в процессе интеграции, который, в свою очередь, представляет собой результат рационального торга, при котором возможности передачи суверенитета институтам ЕС крайне ограничены.⁹⁸ Противоположным взглядом на процесс европейской интеграции выступает теория неофункционализма, утверждающая, что сотрудничество государств в процессе интеграции в одной сфере служит функцией, т.е. следствием успешного сотрудничества в другой сфере, что само по себе ограничивает из возможности полностью сохранять свою независимость. На государства в данном случае влияют не только внутренние факторы, их мотивации, предпочтения и интересы, но и факторы, лежащие вне самих государств, а именно институциональный контекст. Если с точки зрения неореализма условием сотрудничества государств должна быть уже существующая степень схождения (*policy convergence*), то сторонники неофункционализма полагают, что предпосылка сотрудничества – уже существующий уровень сотрудничества. Согласно неофункционалистам⁹⁹, которые ввели понятие «перелива», углубление интеграции в одной сфере политики влечет за собой усиление интеграции и в других сферах. Так, необходимость выработки общей иммиграционной политики, которая весьма долгое время оставалась оплотом национальных государств, стала очевидной после создания единого внутреннего рынка (ЕВР), который включал в себя свободу движения не только товаров, капитала, услуг, но и лиц.¹⁰⁰ Это в свою очередь требовало от государств ЕС не только создания системы общей защиты внешних границ, которая нашла свое воплощение в Шенгенских *acquis*, но и в координации действий в борьбе с нелегальной иммиграцией и в создании

⁹⁷ Lahav G., *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*. – Cambridge, Cambridge University Press, 2004. – P.51

⁹⁸ Moravcsik, Milner Power, *Interdependence and Non-State Actors in World Politics: Research Frontiers*. – Princeton: Princeton University Press, 2009. – P.18

⁹⁹ Подробнее см.: Haas E.B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. – Stanford: Stanford University Press, 1958. – 552 p., Lindberg L.N. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press, 1963. – 367 p.

¹⁰⁰ Потёмкина О.Ю. *Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза*. – М.: Гриф и К, 2011. – С.51

надежных легальных каналов для въезда и пребывания на территории Евросоюза граждан третьих стран.

Таким образом, можно утверждать, что регулирование миграции само по себе также является результатом «перелива». Процессы глобализации и интеграции, открытие внешних границ, свобода передвижения и связанные с этим возможности получения образования и трудоустройства за рубежом для граждан, а также снижение издержек для работодателей с другой стороны – все это способствовало миграции населения в XX – начале XXI века. Тем не менее, развитие миграции, увеличение численности мигрантов, не приводило к существенному углублению сотрудничества между государствами. Еще в середине 1980-х гг. европейские страны не были готовы к многостороннему сотрудничеству по вопросам, касающимся миграции.¹⁰¹ Тем не менее, режим свободного передвижения трудящихся стран-членов в ЕС в рамках единого рынка оказал влияние и на восприятие и регулирование внешней иммиграции. Превращение временной иммиграции из третьих стран в продолжительную или постоянную также привел к пересмотру отношения к иностранным трудящимся. В основу нового подхода легло понимание необходимости принятия мер по более широкому регулированию их прав и статуса, включая право на воссоединение с семьей. Изменение не динамики, но характера иммиграции в ЕС стало выражаться в длительном проживании трудовых иммигрантов на территории государств-членов. Доля рабочих из третьих стран оставляла около 75% от общего числа иностранных рабочих на территории ЕС в 1970-е гг..¹⁰² На смену концепции привлечения гастарбайтеров с жестким ограничением сроков их пребывания, обусловленной экономическими интересами послевоенного периода, постепенно пришел иной подход, требующий дальнейшего развития законодательной базы в том числе для обеспечения экономической, социальной и культурной адаптации иммигрантов. В этом отношении повторялся сценарий развития режима свободы передвижения рабочей силы в ЕС. При этом практическая реализации оставалась в ведении национальных государств.

¹⁰¹ Борко, Ю.А. Международная миграция и общий рынок рабочей силы в ЕС / Ю.А.Борко // Экономическая интеграция и социальное развитие в условиях капитализма: буржуазные теории и опыт Европейского сообщества. – М.: Изд-во «Наука», 1984. – С.134-171.

¹⁰² Борко, Ю.А. Указ.соч. С.158.

В 1990-е гг. ситуация изменилась и не только благодаря внутривнутриполитическим факторам, но и общему углублению процесса интеграции, которое влекло за собой все большую взаимозависимость различных сфер политики: экономической, социальной, сферы внешней политики и т.д. Эффект «перелива» в данном случае проявился в том, что государства ЕС предпочитали идти по пути гармонизации ряда областей, опасаясь, что в обратном случае ущерб будет нанесен другим сферам сотрудничества.¹⁰³

1.2. Становление политики ЕС в области легальной иммиграции как составной части иммиграционной политики ЕС в 1990-е гг.

Термин «иммиграционная политика» является общим, охватывающим разные, хотя и взаимосвязанные сферы. Во избежание смешения различных ее элементов, мы примем в качестве исходного положение, озвученное в Сообщении Еврокомиссии «Общая иммиграционная политика для Европы: Принципы, действия и инструменты», о том, что политика, затрагивающая проблемы иммиграции, состоит из четырех основных составных частей:

1. контроль за иммиграционными потоками;
2. охрана границ;
3. борьба с нелегальной иммиграцией;
4. политика в области легальной иммиграции.¹⁰⁴

Все эти направления иммиграционной политики могут быть разделены на два самостоятельных блока. К первому можно отнести первые три измерения и отдельно выделить блок регулирования легальной иммиграции. Последняя, в свою очередь, включает в себя вопросы, связанные с интеграцией легальных иммигрантов в общественную, культурную, экономическую, политическую и социальную жизнь принимающей страны; правила въезда и пребывания членов семей иммигрантов; правила определяющие условия въезда и пребывания рабочих из третьих стран и других категорий легальных иммигрантов

¹⁰³ Lahav G. Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders. – Cambridge, Cambridge University Press, 2004. – P.54

¹⁰⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 17 June 2008 – A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools, COM(2008) 359 final. Brussels, 17.6.2008

(высококвалифицированных специалистов, сезонных рабочих, студентов и ученых и т.д.). В рамках данного исследования предметом изучения выступает именно второй блок общей иммиграционной политики ЕС.

По терминологии ООН, международными мигрантом является человек, который меняет место своего обычного постоянного пребывания.¹⁰⁵ Международных мигрантов различают по различным категориям: студенты, рабочие, члены семей граждан или иммигрантов, уже проживающих в принимающей стране. Также особо выделяют фактор времени, т.е. срок их пребывания в стране иммиграции: краткое или долгосрочное пребывание – поскольку от этого может зависеть особый правовой режим в их отношении. В то же время к числу мигрантов не причисляют туристов, бизнесменов, пребывающих в страну в деловую командировку, дипломатический персонал и военных третьих стран, рабочих приграничных зон и кочевников.

В Европейском союзе также употребляется термин «иммигрант», но как правило нормативно-правовые акты, прежде всего директивы содержат понятия либо неграждан ЕС (*non-national*), либо граждан третьих стран (*third-country national*). Это объясняется тем, что крайне сложно сформулировать общее определение иммигранта, поскольку в разных странах ЕС, этот термин понимают по-разному. Так в Германии принято считать иммигрантом, любого пребывающего более семи дней на территории государства гражданина третьей страны, в то время, как в Дании, например, этот срок составляет 3 месяца.¹⁰⁶ В данном исследовании термины «иммигрант» и «гражданин третьей страны» использованы синонимично. Выделяют также две основные категории иммигрантов: легальные (*legal*) и незаконные (*irregular*). Кроме того, стоит различать два явления: внешнюю иммиграцию и свободу передвижения граждан ЕС в рамках территории Евросоюза. Свобода передвижения или внутренняя миграция граждан стран-членов по территории Евросоюза регулируется специальными нормативно-правовыми документами в рамках единого

¹⁰⁵ Recommendations on Statistics of International Migration, Rev. 1 (1998) [RSIM], Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 2 (2007) [P&R].

¹⁰⁶ Poulain M. Can UN Migration Recommendations Be Met in Europe? / M.Poulain, N.Perrin. – 01.06.2003 [Electronic resource] // Migration Policy Institute [Web portal]. URL: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=139> (accessed: 09.01.2012).

внутреннего рынка (ЕВР) и не входит в иммиграционную политику Европейского союза.

О возможности объединения усилий в области иммиграционной политики говорилось в преддверии создания Европейского союза. На саммите Европейского совета в Страсбурге в 1989 году обсуждался вопрос о включении раздела об иммиграционной политике в Договор о Европейском союзе. Но мнения стран-членов по этому вопросу разделились. Особо поддерживали это предложение Германия, Италия и Нидерланды. Великобритания же заняла иную позицию, выступая за сохранение национального суверенитета в этой области. Стоит отметить позицию Германии, которая стала инициатором дискуссии о коммунитаризации иммиграционной политики. Канцлер Германии Гельмут Коль был одним из первых, кто обратился к Совету за рассмотрением вопроса объединения усилий в сфере предоставления убежища и распространения компетенции Сообщества на сферу внутренних дел и юстиции. Однако позиция Германии, поддержанная также Бельгией, не нашла поддержки у представителей Великобритании и Дании, настаивавших на сохранении национального суверенитета в этой сфере. Тогда же наряду с такими направлениями иммиграционной политики как борьба с нелегальной иммиграцией и охраной границ, предоставление политического убежища затрагивался вопрос интеграции легально проживающих в странах ЕС иммигрантов. Необходимость расширения сотрудничества в этой области стала очевидной в силу усилившегося на рубеже 1980-90х гг. притока в страны-члены Сообщества иммигрантов, а также претендентов на приобретение политического убежища.¹⁰⁷

Европейский совет предложил Комиссии ЕС принять участие в дискуссии по вопросу иммиграционной политики и заняться подробным его изучением. В ответ на это в рамках Комиссии появилась специальная группа, целью которой был анализ национального законодательства государств-членов Сообщества по данному предмету, чтобы рассмотреть возможность передачи некоторых аспектов политики в этой сфере в компетенцию Сообщества. Комитет по гражданским

¹⁰⁷ Потёмкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия как политический проект Европейского Союза // Европейский Союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. О.Ю. Потёмкиной, Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. – М.: Весь мир, 2012. – С.281-306.

свободам и внутренним делам Европейского парламента так же активно включился в работу по изучению перспектив создания иммиграционной политики ЕС и гармонизации национальных законодательств в этой сфере. В докладах комитета содержался призыв к упрочению статуса иммигрантов, легально проживающих в странах ЕС.

В 1991 году Комиссией было подготовлено два специальных Сообщения, адресованных Совету ЕС и Парламенту по иммиграции и по праву убежища.¹⁰⁸ В Сообщении по иммиграции утверждалось, что вопросы миграции в странах Европы встали особенно остро, поскольку и ранее активно привлекая иммигрантов, страны, как правило, рассматривали иммиграцию как временное явление. Но процесс воссоединения семей, а также массовый приток беженцев и претендующих на получение убежища по-новому заставил взглянуть государства-члены ЕС на эту проблему.¹⁰⁹ Более того, ситуация часто осложнялась, тем что перспективы возвращения иммигрантов в страны происхождения были весьма невелики, особенно для второго поколения иммигрантов, которые родились на территории стран-членов ЕС и были в гораздо меньшей степени связаны со страной происхождения своих родителей. В Сообщении также признавалось, что каждая страна обладает своей историей и опытом решения проблемы иммиграции. Однако отмечалось и то, что нескоординированность подходов часто оказывает отрицательное влияние и на ситуацию в отдельных государствах-членах, и в целом на ситуацию в ЕС. При этом политика стран-членов часто носила рестриктивный характер и предполагала введение строгих административных ограничительных рамок особенно в области интеграции иммигрантов. Вместе с тем подходы отдельных стран-членов признавались неэффективными и неполными.

¹⁰⁸ Commission Communication to the Council and the European Parliament on immigration (SEC(91) 1855 final) [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://aei.pitt.edu/1260/01/immigration_policy_SEC_91_1855.pdf (accessed: 27.05.2013) ; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the right of asylum (SEC(91) 1857 final) [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://aei.pitt.edu/1275/01/asylum_rights_SEC_91_1857.pdf (accessed: 27.05.2013).

¹⁰⁹ Commission Communication to the Council and the European Parliament on immigration (SEC(91) 1855 final). – P.2.

Комиссия поддерживала необходимость выстраивания отношений Сообщества и стран-членов в области иммиграционной политики, а возможно и включение ее в элемент внешней политики Сообщества. Кроме того, действия на коммунитарном уровне представлялись как наиболее эффективный способ усиления и развития национальных стратегий в этой области. Отмечалось, что все страны-члены ЕС разделяют единую концепцию конституционной демократии и многие другие базовые ценности, включая права человека, что и должно стать основанием для разработки общего подхода и принципов в этой области. Тем не менее, в качестве определенных препятствий отмечались существенные объективные различия между двенадцатью государствами-членами, такие как особенности географического положения, исторического опыта, а также доля иммигрантов в общей численности населения (в разных странах этот показатель варьируется от 0,5% до 5%) и стран их происхождения.¹¹⁰ Важным стало и различие в понимании и интерпретации таких понятий как, например, «преследование» как основание для предоставления убежища, критериев права на воссоединение семьи. Таким же ключевым понятием становится понятие «интеграции иммигрантов» и ее условия. Именно поэтому Европейской комиссией подчеркивалась потребность в выработке общего подхода, который бы гарантировал соблюдение фундаментальных, разделяемых всеми странами-членами принципов, таких как равенство возможностей, недискриминация и солидарность.

Таким образом, два ключевых вопроса, стоящих на повестке дня перед институтами Европейского союза, заключались в следующем. Первое – это обеспечение контроля над миграционными потоками, который представляется как фундаментальный и первый элемент иммиграционной политики. Именно это измерение должно соответствовать цели обеспечения свободы передвижения людей, гарантированной в ЕС. А во-вторых, это – необходимость интеграции легальных иммигрантов.¹¹¹ Очевидным также являлось то, что оба этих элемента

¹¹⁰ Nearly two-thirds of the foreigners living in EU Member States are citizens of countries outside the EU-27, Eurostat [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-031/EN/KS-SF-12-031-EN.PDF (accessed: 27.05.2013).

¹¹¹ Commission Communication to the Council and the European Parliament on immigration (SEC(91) 1855 final). – P.9.

иммиграционной политики являются взаимозависимыми. Интеграцию иммигрантов невозможно обеспечить без контроля над миграционными потоками. А учитывая тот факт, что проблема выходит за границы национальных государств-членов, в этой области требуется общий скоординированный подход и совместные действия. В преддверии межправительственной встречи в Маастрихте все эти вопросы стали обсуждаться особо остро, так как речь шла о внесении положений о миграционной политике в учредительный договор Европейского союза. Если мнения представителей стран в Совете разнились и были даже противоположны, то европейские институты сохраняли согласие. Комиссия и Европейский парламент, заняли единую позицию о необходимости объединения усилий в области иммиграционной политики.

Подписанный в 1992 году Маастрихтский договор, создавший систему трех «опор», осуществил переход от межправительственного сотрудничества в рамках ЕС к обязательству стран сотрудничать на постоянной основе. Однако в сфере внутренних дел и юстиции коммунитаризация затронула лишь вопросы визовой политики, в то время как другие направления, в том числе регулирование легальной иммиграции, по-прежнему выходили за рамки компетенции Сообщества. Достижения Маастрихтского договора в сфере иммиграционной политики многие оценивали лишь как «усовершенствованный межправительственный метод сотрудничества»¹¹², который, по сути, заключался в том, что с одной стороны, Совет и Комиссия получили право законодательной инициативы в области иммиграционной политики при условии единогласия в Совете, но, с другой, функции Комиссии оставались по большей части консультативными. Политика по отношению к гражданам третьих стран, в том числе интеграция легально проживающих в странах ЕС иммигрантов, продолжала оставаться в ведении межправительственного сотрудничества.

Следующим этапом на пути коммунитаризации иммиграционной политики стала межправительственная конференция, которая проходила с мая 1996 года по июнь 1997 года, на которой вопрос перевода третьей «опоры»,

¹¹² Цит. по : Потёмкина О.Ю. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия // Европейский Союз на пороге XXI века : выбор стратегии развития / под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. – М. : Эдиториал УРСС, 2001. – С.193-235.

отвечающей за сферу внутренних дел и юстиции, в сферу наднациональной компетенции стал одним из главных. За год до ее открытия Комиссией был подготовлен специальный доклад, в котором подводились итоги функционирования третьей «опоры» за годы после принятия Маастрихтского договора. Вывод состоял в том, что сугубо межправительственный подход в сфере внутренних дел и юстиции не соответствует масштабу современных проблем в этой области.¹¹³ В качестве эффективного решения сложившейся проблемы была названа частичная коммунитаризация опоры и принцип продвинутого сотрудничества (*enhanced cooperation*), который предполагал, что участвовать в углублении интеграции в данной сфере могут не все государства-члены, при этом продвинутое сотрудничество остается открытым в любое время для всех стран-членов пожелавших позже к нему присоединиться.¹¹⁴ Все предложения Комиссии активно обсуждались в ходе конференции, однако среди государств ЕС по-прежнему не было единства в вопросе о передаче иммиграционной политики в сферу компетенции Сообщества. Концепция продвинутого сотрудничества также встретила критику со стороны тех, кто опасался за процесс европейской интеграции и видел в нем угрозу усложнения процесса сотрудничества между всеми членами Союза.

Важным итогом Межправительственной конференции стало решение о создании *пространства свободы, безопасности и правосудия* (ПСБП), которое нашло свое закрепление в Амстердамском договоре, вносящем изменения в Договор о Европейских сообществах и в Договор о Европейском союзе. В Договоре затрагивался вопрос о частичной коммунитаризации сферы иммиграционной политики ЕС. Вновь учрежденное пространство свободы, безопасности и правосудия было разделено между первой и третьей «опорами». (См. таблицу 1.)

Часть нового пространства, а именно визовая политика, политика по предоставлению убежища, иммиграционная и другие политики, связанные со

¹¹³ Intergovernmental Conference 1996. Commission Report for the Reflection Group. – Brussels/Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 1995. – 100 p.

¹¹⁴ Бабынина Л.О. Применение продвинутого сотрудничества - новый тренд развития Европейского Союза // Вестник МГИМО-Университета. – 2014. – № 4(37). – С. 148-154.

свободой движения лиц, были включены в новый раздел Договора о ЕС (Статьи с 61 по 69 Договора о ЕС). Этот переход из третьей в первую «опору» не стал означать, что данные сферы политики автоматически утратили характер межгосударственного сотрудничества, которым они обладали в рамках третьей «опоры». Первые пять лет после вступления в силу Амстердамского договора процесс принятия решений оставался в принципе таким же, как и ранее. Только после пятилетнего периода процедура стала коммунитарной, то есть решения стали приниматься Советом квалифицированным большинством и в соответствии с процедурой совместного принятия решений с Европейским парламентом.¹¹⁵ Другая часть пространства свободы, безопасности и правосудия, то есть остальные вопросы третьей «опоры», кроме вопросов легальной иммиграции, теперь переименованные в «положения о полицейском и судебном сотрудничестве по уголовным делам» в целом продолжали действовать на тех же условиях, что и ранее.

Таблица 1. Распределение компетенций согласно Амстердамскому договору

Договор о Европейских сообществах	Договор о Европейском союзе
<p>Сфера компетенции Сообщества</p> <p><i>Еврокомиссия: Генеральный директорат по делам правосудия, свободы и безопасности.</i></p> <p><i>Европарламент: Комитет по гражданским свободам, по делам правосудия и внутренних дел (LIBE Committee).</i></p>	<p>Сфера межправительственного сотрудничества</p> <p><i>Совет ЕС (Совет министров юстиции и внутренних дел)</i></p>

¹¹⁵ Смайтер Э. Текущее развитие права Европейского Союза: Амстердамский договор [Electronic resource]. URL: http://www.eulaw.edu.ru/documents/articles/amsterd_dogovor.htm (accessed: 14.02.2015)

Визовая политика, предоставление политического убежища, иммиграционная политика, сотрудничество в области гражданского права	Сотрудничество полицейских сил, сотрудничество в области уголовного права
--	---

Источник: Treaty of Amsterdam. Title III A. Visas, asylum, immigration and other policies related to free movement of persons // Official Journal of the European Communities. – 1997. – С 340. – P.1-144.

1.3. Политика ЕС в области легальной иммиграции в начале 2000-х

22.

В октябре 1999 года вопросы о путях практической реализации Амстердамского договора и создания нового пространства свободы, безопасности и правосудия обсуждались на внеочередном саммите ЕС в финском городе Тампере, заключения которого получили название «Вехи Тампере» (*Tampere Milestones*).¹¹⁶ В ходе саммита Европейский совет выразил решимость продолжать работу по четырем основным направлениям общей иммиграционной политики ЕС и политики в области предоставления убежища:

- сотрудничество со странами происхождения,
- общая европейская система предоставления убежища,
- справедливое отношение к иммигрантам из третьих стран,
- управление миграционными потоками.

Наряду с необходимостью создания общей европейской системы предоставления убежища в «Вехах Тампере» также подчеркивалось то, что Европейский союз должен обеспечить равенство прав и обязанностей для иммигрантов из третьих стран, легально проживающих в странах-членах ЕС, особенно в таких сферах как образование и рынок труда, а также защиту от дискриминации в экономической, социальной и культурной жизни и противодействие расизму и ксенофобии. Европейский совет также признавал

¹¹⁶Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15-16 October 1999 [Electronic resource] // European Parliament [Official website]. URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#top (accessed: 14.02.2015).

необходимость сближения национальных законодательств в сфере принятия и пребывания граждан третьих стран на основе оценки общей для ЕС экономической и демографической ситуации. При этом во внимание должны приниматься также и национальные особенности, такие как, например, исторические и культурные связи стран-членов со странами происхождения иммигрантов.

В ноябре 2000 года Комиссия предложила на рассмотрение Парламенту и Совету Сообщение об иммиграционной политике¹¹⁷, в котором были предложены практические пути реализации рекомендаций, разработанных на саммите в Тампере, по всем направлениям, кроме одного, а именно интеграции иммигрантов. Стоит отметить, что в сообщении Комиссии упоминалась и Лиссабонская стратегия¹¹⁸, принятая в марте того же года, в которой выдвигалась цель для Европейского союза стать самой конкурентно способной и динамически развивающейся экономикой, основанной на знаниях. Стратегия также подчеркивала необходимость достижения устойчивого развития и социальной сплоченности и создания большего числа рабочих мест. Исходя из этих установок Комиссия признавала, что важным фактором в реализации поставленной в Лиссабоне цели является максимизация участия легально принятых иммигрантов в экономической и социальной жизни ЕС и стран-членов. Этим вопросам отводилось одно из ключевых мест в ходе председательства Дании в 2002 году и Греции в 2003 году.¹¹⁹

В октябре 2002 года Совет министров юстиции и внутренних дел обратился в Комиссию с просьбой подготовить сообщение, которое бы было посвящено третьему направлению общей иммиграционной политики ЕС, а именно

¹¹⁷Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy. COM (2000) 757 final. Brussels, 22.11.2000.

¹¹⁸ Presidency Conclusions, Lisbon European Council 23-24 March 2000. [Electronic resource] // European Parliament [Web portal]. URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (accessed: 14.02.2015)

¹¹⁹ Вопросы интеграции иммигрантов на рынок труда стали темой конференции, проведенной с июля 2002 года в Копенгагене (См. Report of a European Conference on Successful Integration on the Labour Market, Copenhagen 4-5 July 2002); на афинской конференции в мае 2003 года главным стал также вопрос управления миграцией ради благополучия Европы.

интеграции иммигрантов, которое не было подробно освещено ранее.¹²⁰ Сообщение Комиссии 2003 года по иммиграции, интеграции и занятости¹²¹ затронуло такие вопросы в отношении интеграции иммигрантов как:

- воссоединение семей
- статус легальных иммигрантов, проживающих в ЕС на долгосрочной основе
- борьба с дискриминацией не только в отношении этнических меньшинств в Европе, но и прибывающих иммигрантов в таких сферах как занятость, образование, социальное страхование, здравоохранение, доступ к услугам¹²²
- реализация Европейской стратегии по занятости (European Employment Strategy (EES)), принятой в 1997 году и включающей в том числе решение проблемы занятости легальных иммигрантов (особенно второго поколения иммигрантов и женщин)
- социальная вовлеченность иммигрантов в жизнь принимающего общества
- финансовые инструменты, способствующие интеграции иммигрантов (деятельность таких структурных фондов как Европейский социальный фонд, Европейского фонда по делам беженцев¹²³)
- экономическая роль иммиграции и ее влияние на сферу занятости
- влияние иммиграции на демографическую ситуацию в ЕС
- эволюция развития национальных подходов по интеграции иммигрантов в странах-членах.

В отношении последнего пункта Комиссия в целом отмечала тенденцию к ужесточению мер в отношении натурализации легальных иммигрантов, а также существенную разницу в подходах и конкретных мерах по интеграции

¹²⁰ Conclusions adopted on the 14-15 October 2002 by the Justice and Home Affairs Council [Electronic resource] // Council of the European Union [Official website]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf (accessed: 14.02.2015)

¹²¹ Communication from the Commission on the Immigration, Integration and Employment. COM (2003) 336 final, Brussels, 03.06.2003.

¹²² Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin // // Official Journal of the European Union. – 2000. – L 180. – P.22-26.

¹²³ Европейский Фонд по делам беженцев был учрежден согласно статье 63 (2)(b) Договора о Европейских сообществах решение Совета от 28 сентября 2000 года.

иммигрантов в отдельных странах-членах. Стоит сказать, что опасения Комиссии были вполне оправданы. Дело в том, что на национальном уровне все больше наблюдается тенденция к увязке политики в области интеграции иммигрантов с контролем над иммиграционными потоками, т.е. условия въезда и пребывания иммигранта зависят от степени его интегрированности в принимающее общество (знание языка, культуры, законодательства страны пребывания и т.п.).¹²⁴ Кроме того, это проявляется в том, что во многих странах членах ЕС, определенный уровень интеграции становится условием получения легального статуса и права на жительство.

Еще одним шагом на пути объединения усилий в вопросах регулирования легальной иммиграции в ЕС стало то, что в сентябре 2003 года, Совет одобрил директиву о праве воссоединения членов семьи, хотя и с массой исключений и оговорок.¹²⁵ В этом же году была принята директива в отношении статуса граждан третьих стран, легально проживающих на территории ЕС сроком более пяти лет.¹²⁶ В соответствии с требованиями саммита ЕС в Тампере и рекомендациями Комиссии, правовой статус данной категории граждан должен быть максимально приближен к статусу граждан Евросоюза. Кроме того, рассматривался вопрос о том, чтобы иммигранты, легально проживающие на территории государств-членов ЕС на долгосрочной основе, могли иметь право на получение гражданства страны-пребывания.

Интенсивное обсуждение директивы о статусе граждан третьих стран, легально проживающих на территории государств-членов ЕС началось в 2001 году. 23 января 2004 года директива вступила в силу и страны-члены должны были привести свои национальные законодательства в соответствие с ней в двухлетний срок, т.е. до 23 января 2006 года. Согласно положениям директивы, статус долгосрочного резидента (*long-term residence status*) дает иммигрантам

¹²⁴ Carrera S. A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses // CEPS CHALLENGE Papers, 2006. – No.1. – P.12.

¹²⁵ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification // Official Journal of the European Union. – 2003. – L 251. – P.12-18. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents // Official Journal of the European Union. – 2004. – L 16. – P.44-53.

¹²⁶ Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents // Official Journal of the European Union. – 2004. – L 16. – P.44-53.

большую степень защиты от выдворения из ЕС и во многих социально-экономических областях гарантирует равноправное с гражданами страны проживания.¹²⁷

В ходе брюссельского саммита 16-17 декабря 2004 года лидеры стран Евросоюза отнесли принятие этих директив к безусловным достижениям реализации программы Тампере в качестве формирования правовой основы европейской политики в сфере иммиграции и предоставления политического убежища.¹²⁸ Однако, особенность юридически обязывающих документов, принимаемых институтами ЕС, заключается в том, что они в наименьшей степени отражают положения открытого и «мягкого» характера в отношении легальных иммигрантов, о которых заявляется в официальных программах и стратегиях ЕС. В статье 5 директивы 2003/109/ЕС о статусе граждан третьих стран, проживающих в ЕС на долгосрочной основе, говорится, что «государства-члены могут потребовать от граждан третьих стран соответствия условиям интеграции согласно собственному национальному законодательству». При этом никакого четкого определения «условий интеграции» не предусматривается. Следовательно, ЕС продолжает оставлять на усмотрение странам-членам условия интеграции легальных иммигрантов и связанные с ними их права и статус. Страны-члены остаются в этих вопросах единственными арбитрами.

Что касается директивы 2003/86/ЕС о праве на воссоединение семьи, то она стала предметом спора между институтами ЕС: Парламентом и Советом. Парламент оспаривал три положения директивы, которые противоречат статье 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод¹²⁹, гарантирующей право на семейную жизнь. Дело в том, что статья 4.1 директивы позволяет государствам-членам лишить права на воссоединение семьи детей

¹²⁷ Данные положения не распространяются на иностранных студентов и временно проживающих на территории ЕС граждан третьих стран.

¹²⁸ Presidency Conclusions, Brussels European Council 16-17 December 2004 [Electronic resource] // Council of the European Union [Official website]. System requirements: Acrobat Reader URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf (accessed: 14.02.2015).

¹²⁹ Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод была подписана в 1950 году и вступила в силу в 1953 году. Членами Конвенции являются все страны Совета Европы (новые государства-члены обязаны подписать её при вступлении в Совет Европы и ратифицировать в течение одного года). Главное отличие Конвенции от иных международных договоров в области прав человека — существование реально действующего механизма защиты декларируемых прав — Европейского суда по правам человека, рассматривающего индивидуальные жалобы на нарушения конвенции.

старше 12 лет, прибывающих в страну самостоятельно, если они не выполняют условия интеграции, предусмотренные национальным законодательством. Несмотря на определенное продвижение в направлении развития иммиграционной политики ЕС, вопросы легальной иммиграции, можно признать все же недостаточно проработанными.¹³⁰

1.4. Стокгольмская программа и Лиссабонский договор: новые вехи в развитии иммиграционной политики ЕС

И Стокгольмская программа, и Лиссабонский договор открывают новые возможности для дальнейшего развития сферы внутренних дел и юстиции (иммиграционной политики ЕС в частности), которая является сравнительно молодой по сравнению с другими областями интеграции в ЕС и успех ее развития зависит от взаимодействия институтов ЕС и успехов и уровня имплементации наднациональных норм в законодательства государств-членов.¹³¹ В то время как в некоторых областях удалось добиться существенных практических результатов, в других, в том числе в регулировании легальной иммиграции, ситуация складывалась сложнее.

С принятием Гаагской программы¹³² был запущен процесс консультаций об общеевропейских правилах въезда и проживания граждан третьих стран, легально прибывающих в ЕС для трудоустройства. Первый год действия программы оказался очень продуктивным с точки зрения выработанных ЕС документов в сфере миграционной политики. Стоит отметить вышедший в 2005 году «Стратегический план действий в области легальной миграции»¹³³. Главной его целью стало развитие общих для всех государств-членов ЕС рекомендательных правил регулирования данной области. В документе содержалось предложение создать рамочную директиву, которая бы носила общий

¹³⁰ Потёмкина О. Безопасность и правопорядок в расширяющемся Союзе // Космополис. – 2004/2005. – № 4 (10). – С.66

¹³¹ Goudappel F. Freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm / F.Goudappel, S.Wolff, J.Zwann. – The Hague: T.M.C. Asser Press, 2011. – P.2

¹³² Гаагская программа – пятилетняя программа ЕС по развитию пространства свободы, безопасности и правосудия, принятая Европейским Советом на саммите в Брюсселе 5 ноября 2004 г. и рассчитанная на пятилетний срок (2005–2010 гг.). В 2009 году была принята новая Стокгольмская программа, рассчитанная на период до 2014 года.

¹³³ European Commission, Communication, Policy Plan on Legal Migration. COM(2005)669. Brussels, 21.12.2005.

характер, но в то же время была бы юридически обязывающей для всех государств-членов, чтобы обеспечить права всех иностранных граждан в сфере легальной занятости на территории ЕС. Существенным минусом этого предложения является отсутствие механизма контроля и обеспечения выезда мигрантов по окончании действия их трудового договора, чтобы мигранты не оставались на территории ЕС на нелегальном положении. Предложения Плана также содержали проект четырёх директив по критериям принятия: в отношении высококвалифицированных рабочих, сезонных рабочих, работников крупных международных корпораций, а также оплачиваемых стажёров. Предлагаемые директивы должны установить правило, согласно которому доступ на рынки труда ЕС должен быть облегчен для этих категорий иностранных рабочих. Обязательными требованиями является наличие трудового договора по той специальности, на которую существует реальный экономический спрос в принимающей стране (хотя исключения могут быть сделаны для определённых регионов или секторов экономики). Тем самым Комиссия и страны-члены стремятся ограничить массовый наплыв из третьих стран трудовых мигрантов тех специальностей, на которые претендуют граждане самого Европейского союза. Кроме того, в стратегическом плане Комиссия предлагала создать специальную единую процедуру для ускорения приема иммигрантов, подпадающих под действие директивы в отношении высококвалифицированных рабочих. Это позволило бы последним избежать обычных бюрократических процедур при получении разрешения на въезд, работу и проживание на территории Евросоюза. Их права могут также распространяться на трудовую мобильность внутри самого ЕС. В отношении въезда и пребывания сезонных рабочих в одной из предлагаемых директив разработана схема, которая позволяла бы им работать несколько месяцев каждый год на протяжении четырёх или пяти лет подряд. Опираясь на опыт Соединённых Штатов, которые давно считаются крайне привлекательным регионом для высококвалифицированных иностранных работников, Комиссия также выступила за введение так называемой «Зеленой карты ЕС» (которая в последствии получить название Голубой карты), подобной американской Грин кард (Green card). Как известно, последняя играет весьма

значительную роль в развитии экономики и науки в США, обеспечивая их конкурентоспособность в мире.

В сообщении Комиссии от 2008 года под названием «Общая иммиграционная политика Европейского Союза: принципы, направления, инструменты»¹³⁴ получили развитие десять принципов, на которых будет основываться миграционная политика в перспективе. Именно эти принципы легли в основу новой пятилетней Стокгольмской программы развития пространства свободы, безопасности и правосудия «Открытая и безопасная Европа на службе и защите граждан»¹³⁵, которая была утверждена в конце 2009 года и была рассчитана на период до 2014 года. Реализация Стокгольмской программы в перспективе стала важным шагом на пути продвижения к общей политики ЕС в области легальной миграции. Одним из её главных пунктов, одновременно с защитой границ и борьбой с преступностью и нелегальной миграцией, является создание более эффективного канала доступа для лиц с легальным статусом.

Принятие Стокгольмской программы совпало с вступлением в силу Лиссабонского договора и происходило на фоне транзитного период в институциональной схеме Евросоюза. Как только программа была принята в декабре 2009 года, между Советом и Комиссией возникли серьезные разногласия в вопросах конкретных шагов по воплощению программы в жизнь. В апреле 2010 года Комиссия опубликовала План действий по реализации программы, который в отличие от планов реализации предыдущих программ развития пространства, был оценен Советом как провокационный, так как сверх обозначенного в программе Комиссия ставила новые приоритеты и предлагала новые инициативы. В результате конфликтной ситуации Совет призвал Комиссию использовать программу как единственный источник и отправной пункт при выдвигании конкретных мер и действий.¹³⁶

¹³⁴ 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, COM(2008)359 final. Brussels, 23.07.2008.

¹³⁵ Council of the EU, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens // Official Journal of the European Union. – 2010. – 4 May (No C 115). – P. 1–38.

¹³⁶ Council of the European Union, Draft Council Conclusions on the Commission Communication – Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens – Action Plan implementing the Stockholm Programme. COM(2010) 171 final, 9935/10. Brussels, 19 May 2010.

Споры, возникшие вокруг Стокгольмской программы, продемонстрировали как новая институциональная архитектура в результате принятия Лиссабонского договора отразилась на процессе европеизации пространства свободы, безопасности и правосудия. Произошло усиление конкуренции между институтами, результатом которого стало отсутствие единой стратегии развития пространства. Несмотря на то, что роль Комиссии в тот период была ослаблена внутренней реформой, а именно разделением единого Директората по делам свободы, безопасности и правосудия на два: по делам юстиции, основным правам и вопросам гражданства, который возглавила Вивиан Ридинг, и по внутренним делам во главе с Сесилией Мальстрём, она четко продемонстрировала свое намерение принимать самое активное участие в установлении приоритетов развития пространства на равне с Советом, что и реализовалось в опубликованном в 2010 году плане действий. В то же время данная ситуация стала свидетельством того, что Совет, уже не являясь более единственным арбитром, все-таки в конечном итоге продолжает играть решающую роль. Согласно новой статье 68 Договора о функционировании ЕС, Совету принадлежит право «определять руководящие принципы законодательного и практического планирования в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия».

Стокгольмская программа представляет собой 170 предложений и по сравнению с Гаагской программой, уделяет большую роль внешнему измерению пространства свободы, безопасности и правосудия и отношениям с третьими странами.¹³⁷ В сфере иммиграционной политики приоритетами программы стали вопросы обеспечения прав легально проживающих в ЕС граждан третьих стран, максимизация экономического вклада трудовых иммигрантов в развитие принимающих стран, и также усиление внешнего измерения иммиграционной политики ЕС и сотрудничества с третьими странами по вопросам миграции. Нововведением Стокгольмской программы стала перспектива кодификации существующих *acquis*, что могло бы стать завершающим шагом на пути к общей иммиграционной политике ЕС уже в рамках следующего этапа развития всего пространства свободы, безопасности и правосудия. В иммиграционный кодекс Евросоюза, как предусматривается, первоначально войдут нормы, регулирующие исключительно сферу легальной иммиграции и прав иммигрантов. Главной целью

¹³⁷ Stockholm Programme, P.73.

создания кодекса служит консолидация наднациональных норм, а также их частичный пересмотр с учетом оценки успехов или проблем их имплементации.

Лиссабонскую реформу можно назвать переходом к более полной коммунитаризации иммиграционной политики Европейского союза. Одни из самых важных изменений, внесенных договором в основополагающие документы ЕС, стали изменения, коснувшиеся пространства свободы, безопасности и правосудия. Развитие пространства началось с отдельных областей межправительственного сотрудничества в законодательной и правоохранительной сферах, в сфере охраны границ и иммиграционного регулирования, которые в настоящее время представляют собой уже целостную структуру и подход, объединенные общим режимом принятия решений, стоящую в приоритете развития Евросоюза.¹³⁸ Решения по всем вопросам, связанным с введением некоторых правил выдачи краткосрочных виз и разрешений на временное проживание принимались в Совете голосованием квалифицированным большинством согласно положениям Амстердамского договора и специальному решению Совета¹³⁹ начиная с 2005 года. При этом решения по такой важной и чувствительной для стран-членов сфере иммиграционной политики как легальная иммиграция до самого последнего времени продолжали приниматься в Совете единогласно. Лиссабонский договор 2007 года ликвидировал созданную в Маастрихте структуру трех опор и впервые четко поставил перед Европейским союзом цель создания общей иммиграционной политики¹⁴⁰. Одним из главных достижений Лиссабонского договора является отмена принципа единогласия и распространение системы голосования квалифицированным большинством в Совете на большее число вопросов¹⁴¹, включая регулирование легальной иммиграции. После крупнейшего расширения ЕС в истории в 2004 и 2007 годах, стало очевидным, что при сохранении принципа единогласия во многих сферах

¹³⁸ См.: Потёмкина О.Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия европейского союза: дис. ... докт. полит. наук. М., 2013. – 438 с.

¹³⁹ Council Decision 2004/927/EC of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty // Official Journal of the European Union. – 2004. – L 396. – P. 45–46

¹⁴⁰ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Article 79, point 1 // Official Journal of the European Union. – C 115/47. – 09.05.2008

¹⁴¹ В рамках сотрудничества по вопросам внутренних дел и юстиции, принцип единогласия сохранился лишь для некоторых аспектов семейного права и уголовно-правового сотрудничества.

достижение компромисса в составе 27 государств становится крайне сложным и угрожает превратить процесс принятия решений в череду бесконечных дискуссий и согласований, подрывая эффективность политики. Со вступлением в силу Лиссабонского договора институциональный баланс сместился в сторону усиления роли наднациональных институтов – Комиссии, Европарламента и Суда. Существенно расширились права Европейского парламента, который ранее выступал в качестве лишь консультативного органа, а по положениям Лиссабонского договора стал полноценным участником процесса совместного принятия решений в сфере внутренних дел и юстиции. В этом отношении, вступление в силу Лиссабонского договора способно открыть путь дальнейшему усилению наднационального компонента, в том числе, в регулировании легальной иммиграции.

Глава 2. Регулирование трудовой иммиграции в Европейском союзе

2.1. Трудовая иммиграция в Европу: исторический контекст и экономический и социальный эффект

Одним из главных двигателей миграции населения всегда были экономические выгоды как для иммигранта, так и для принимающей стороны. Индустриализация конца XIX-начала XX века, способствовала массовому оттоку людей из районов сельской местности в динамично развивающиеся промышленные центры. Впоследствии эта миграция стала постепенно приобретать международный характер. Во Франции, например, в 1880-х годах доля иностранцев стала составлять уже 3% от общей численности населения.¹⁴² Развитие промышленного производства привлекало в страны Европы все больше иностранной рабочей силы. В этот период трудовая миграция была внутриевропейской и лишь в послевоенный период в Европу стали прибывать рабочие иммигранты из других регионов мира. Именно с этим временем связано начало массовой иммиграции в страны современного Европейского союза, которая исторически определялась в первую очередь экономическими факторами. Однако с течением времени экономическая миграция постепенно начинает уступать место другим видам миграции. С введением странами Европы в 1970-х годах резких ограничений на доступ рабочих из третьих стран главным каналом притока иммигрантов становится воссоединение семей, а спустя двадцать лет все большее число иммигрантов стало прибывать в ЕС из кризисных регионов мира в поисках убежища или путем нелегального проникновения. На рубеже веков в ходе глобализации экономическая и трудовая миграция вновь набирает силу, а ее регулирование сегодня выходит на одно из важных мест в политиках многих государств, в том числе и Европейского союза.

Можно выделить два направления легальной послевоенной иммиграции в Европу. Первое направление – это движение граждан колоний европейских государств в метрополии в рамках особых колониальных миграционных режимов. Второе заключалось в привлечении развитыми странами Европы временных трудовых иммигрантов в рамках специальных программ (*temporary guest-worker*

¹⁴² Подробнее см.: Blanc-Chaléard M.-C. Histoire de l'immigration. – Paris: La Découverte, 2001. – 128 p.

policy). Оба направления должны были служить одной единственной цели – удовлетворение рынков труда динамично набирающих экономический и промышленный рост европейских государств.¹⁴³ С середины 1950-х годов развитие экономики стран Европы шло такими темпами, что потребность в рабочей силе уже не могли удовлетворить собственные граждане. В первую очередь делалась ставка на рабочих из других стран Европы. Франция, Австрия и Германия рассчитывали на своих южных соседей, Великобритания на государства Восточной Европы. Однако прибывающих из этих регионов рабочих было недостаточно. Тогда вслед за подписанием двусторонних соглашений о приезде в крупные промышленные европейские страны временных иностранных рабочих (гастарбайтеров) из Испании, Греции и Италии, в 1960-х годах появились специальные схемы по привлечению временных трудовых мигрантов из Турции и стран Северной Африки. Германия, например, заключила такого рода соглашения с Италией (1955), Испанией и Грецией (1960), Турцией (1961) и Марокко (1963), Португалией (1964), Тунисом (1965), Югославией (1968). Смысл схем привлечения иностранных рабочих заключался в том, что они пребывают и работают в принимающей стране до тех пор, пока для них есть рабочие места, а как только рынок труда перестанет в них нуждаться, они должны отправиться обратно на родину. В 1967 году, когда в Германии впервые после войны наступила экономическая рецессия, этот принцип оправдал себя и большое число рабочих иммигрантов действительно вернулись домой. Однако когда в 1973-1974 гг. нефтяной кризис на Ближнем Востоке стал причиной экономического спада в большинстве стран Западной Европы, и правительства этих стран стали вводить запреты и ограничения на въезд иностранным рабочим на свою территорию, многие иммигранты, боясь потерять возможность вновь вернуться в Европу, предпочли не возвращаться домой. Такая ситуация сложилась почти повсеместно: в Бельгии, Швейцарии, Швеции, Дании, Нидерландах, Франции и Германии. Таким образом, присутствие на европейских рынках труда рабочих иммигрантов превратилось из временного явления в постоянное. Лишь в Австрии программа по привлечению временной иностранной рабочей силы продолжала действовать вплоть до 1990-х годов, когда ей на смену пришла система ежегодного квотирования притока рабочих из-за рубежа.

¹⁴³ Hansen R. Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons // The Political Quarterly. – August 2003. – Vol.74. – Issue Supplement s. – P.25-38.

Для стран, не имевших колониальной истории, такие схемы приема гастарбайтеров были единственным каналом восполнения недостающих трудовых ресурсов. У государств, которые некогда были колониальными державами: Великобритании, Франции, Бельгии, Нидерландов – существовали также специальные режимы в отношении иммиграции рабочих из бывших колоний. В Великобритании, которая была не столь привлекательной для южноевропейских рабочих как, например, Франция, Австрия и Германия, этот режим реализовывался в том, что 600 миллионов жителей колоний по закону 1948 года автоматически становились гражданами Соединенного Королевства и Колоний, что позволяло им свободно приезжать в метрополию и наделяло их всеми социально-экономическими правами, присущим гражданам метрополии. Однако в 1962 году стали впервые вводиться ограничения на въезд иммигрантов¹⁴⁴. В Великобританию к тому времени прибыло уже более 500 тысяч выходцев из Индии и Пакистана. Спустя десятилетие их число выросло еще вдвое за счет воссоединения семей¹⁴⁵.

Во Франции в 1945 году при Министерстве Труда был создан Национальный офис по делам иммиграции (*Office national d'immigration (ONI)*)¹⁴⁶ с представительствами в третьих странах, в том числе и во французских колониях. Этот орган был призван содействовать легальной, прежде всего трудовой, иммиграции в страну. Первые представительства Национального офиса по делам иммиграции были созданы в странах Южной Европы. Но из-за конкуренции за рабочих из Испании, Италии и Греции, с середины 1960-х годов Франция открыла доступ на свою территорию для рабочих иммигрантов из Туниса, Алжира, Марокко и государств Африки южнее Сахары. В период с 1945 по 1975 годы услугами Национального офиса по делам иммиграции воспользовалось 5,7

¹⁴⁴ В 1962 году в Великобритании был принят закон (*Commonwealth Immigration Act 1962*), который существенно ограничил право на въезд, трудоустройство и проживание граждан Содружества. Кроме того для приема граждан Содружества была также установлена ежегодная квота (61 тысячу человек).

¹⁴⁵ Киятин В.Г., Омурбекова Н.Д. *Международная миграция в Содружестве Наций: реалии мультикультурализма*. – Бишкек, 2008. – С.29

¹⁴⁶ В 1988 года Национальный офис по делам иммиграции был переименован в Офис по международной миграции (*l'Office des Migrations Internationales (OMI)*). Сегодня этот орган называется Офис по делам иммиграции и интеграции (*Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)*) и является единственным государственным органом, отвечающим за легальную иммиграцию во Францию.

миллионов иммигрантов.¹⁴⁷ За эти тридцать лет на территорию Франции прибыло два миллиона рабочих иммигрантов, которые содействовали промышленному подъему страны и два миллиона сезонных рабочих, занятых в основном в сельскохозяйственном секторе¹⁴⁸. Наибольшее число рабочих мест в строительстве, в угольной и металлургической промышленности были заняты итальянцами и алжирцами. В 1974 году из-за резкого экономического спада и высокой безработицы, как и в других странах Европы, во Франции вводится общий запрет на въезд иностранной рабочей силы.

Со второй половины 1970-х годов в странах ЕС действовала политика «нулевой иммиграции». В соответствии с этой политикой страны-члены довольно долгое время продолжали сдерживать легальную трудовую иммиграцию. Этот принцип действовал почти повсеместно вплоть до конца 1990-х годов. Согласно Решению ЕС 1994 года, страны-члены должны были «отказывать гражданам третьих стран во въезде с целью трудоустройства на свою территорию»¹⁴⁹. И лишь в 2000 году после саммита Европейского совета в Тампере формируется новый подход, основанный на том, что именно легальная трудовая иммиграция может оказать положительное влияние на экономику принимающих стран. Так на смену политики «нулевой иммиграции» приходит политика «управления миграцией» (migration management)¹⁵⁰.

Термин «экономическая миграция» часто употребляется как синоним трудовой миграции. Однако экономическая миграция является более общим понятием и касается, прежде всего, экономического характера причин решения мигранта покинуть свою страну (поиск более достойной оплаты и условий труда, безработица и т.д.). По определению Международной организации по миграции, экономический мигрант – это лицо, покидающее свое обычное местожительство для поселения за пределами страны происхождения в целях трудоустройства или

¹⁴⁷ OFII – Office Français de l'Immigration et de l'Intégration [Official website]. URL: http://www.ofii.fr/qui_sommes-nous_46/index.html?sub_menu=1 (accessed: 14.05.2011).

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Council Resolution of 20 June 1994 on the limitation of admission of third-country nationals to the territory of the Member States for Employment // Official Journal of the European Union. – C 274/3. – 19.09.1996

¹⁵⁰ См.: Lucas R. International Migration and Economic Development: Lessons from low-income countries. – Cheltenham: Edward Elgar Press, 2008. – 384p.

улучшения своего уровня жизни.¹⁵¹ Прибывая в принимающее государство, экономический мигрант не всегда автоматически попадает на рынок труда. Трудовая миграция затрагивает тех мигрантов, которые привлекаются или самостоятельно въезжают в принимающую страну целенаправленно с целью трудоустройства и впоследствии работают на ее территории¹⁵². Таким образом, более очевидно, что именно они способны внести в экономику принимающего государства положительный вклад. Въезд и пребывание различных категорий трудовых иммигрантов в Европейском союзе регулируются соответствующими нормативно-правовыми актами, где содержатся более точные специальные определения (сезонные рабочие, высококвалифицированные специалисты и т.д.). Тем не менее, стоит упомянуть развернутую формулировку, которая содержалась в предложении Комиссии 2001 года по принятию директивы в отношении граждан третьих стран, прибывающих в ЕС в целях «занятости» или «самозанятости». В основе определения занятости – любая оплачиваемая экономическая активность, а самозанятость в таком случае отличается лишь наличием или отсутствием подчиненных отношений.¹⁵³ В иммиграционном законодательстве ЕС также употребляется термин «рабочий из третьей страны» (*third-country worker*), который относится к гражданам третьих стран, принятых одной из стран-членов ЕС и легально там проживающих, имеющих при этом разрешение на работу (осуществление оплачиваемой трудовой деятельности) согласно национальному законодательству принимающей страны.¹⁵⁴

По данным Международной организации по миграции, в мире в 2010 году насчитывается около 80 миллионов экономических мигрантов.¹⁵⁵ К сожалению, серьезные статистические исследования о том, какой эффект оказывает трудовая иммиграция на экономику принимающей страны, довольно ограничены. В целом признается, что трудовая иммиграция экономически выгодна сразу в нескольких

¹⁵¹ Glossary on Migration, 2d edition / Perruchoud R. and Redpath-Cross J. eds. – Geneva: IOM, 2011. – P.32

¹⁵² IOM, Key Migration Terms [Electronic resource] // International Organization for Migration [Official website]. URL: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/key-migration-terms/lang/en#economic-migrant> (accessed: 24.06.2012)

¹⁵³ Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities COM (2001) 386 final. Brussels, 11.07.2001.

¹⁵⁴ Article 2(b), COM 2011/98/EU.

¹⁵⁵ По данным Международной организации по миграции в 2010 году в мире в целом насчитывается 214 миллионов мигрантов (World Migration Report, 2010. – P.xix).

отношениях: она влияет на экономический рост и инновации¹⁵⁶, на благосостояние и рынок труда, на демографическую ситуацию, на потребление товаров и услуг. Стоит отметить, что оценка эффекта трудовой иммиграции осложняется тем, что он зависит от продолжительности пребывания иммигрантов на территории страны и особенностей национального законодательства в области социального обеспечения и налогообложения в отношении иммигрантов каждого отдельного государства. Несмотря на дебаты об издержках, которые приносит с собой иммиграция для принимающей страны, существующие исследования¹⁵⁷ свидетельствуют о том, что выгоды от пребывания трудовых иммигрантов превосходят издержки. По оценкам министерства внутренних дел Великобритании¹⁵⁸ в 1999-2000 годах через систему налогообложения иммигрантами в государственную казну было внесено 31,2 млрд фунтов стерлингов. При этом государство израсходовало 28,8 млрд фунтов стерлингов на разного рода выплаты и государственные услуги, связанные с присутствием иммигрантов на своей территории. Таким образом, вклад трудовых иммигрантов в государственный бюджет составил 2,5 млрд фунтов стерлингов. Тем не менее, по мнению некоторых экспертов, экономическая выгода все-таки оказывается не такой большой.¹⁵⁹

По-прежнему спорным остается вопрос о влиянии иммиграции на рынок труда и о том, оправдано ли привлекать трудовых иммигрантов при существующей безработице среди коренного населения. Довольно устойчиво мнение о том, что иммигранты лишь усиливают безработицу в принимающей стране. На практике же часто иммигранты занимают те рабочие места, которые не были заняты местным населением и до их приезда. По данным Евростата, средний

¹⁵⁶ Venturini A. Innovation and Human Capital: the Role of Migration, MPC-RSCAS Policy Brief, 2013/10; Venturini A. Comments on Quantifying the Impact of Highly Skilled Emigration on Developing countries // Brain Drain and Brain Gain / eds. Boeri T., Brucker H., Docquier F., Rapoport H. – Oxford University Press, 2013. – P.302-307.

¹⁵⁷ См., например, Sriskandarajah D. Paying Their Way The fiscal contribution of immigrants in the UK / D.Sriskandarajah, L.Cooley and H. Reed. – London: IPPR, April 2005 [Electronic resource]. URL: <http://www.ippr.org/publicationsandreports/publication.asp?id=280> (accessed: 30.05.2011) ; The Economic and Fiscal Impact of Immigration: A Cross-Departmental Submission to the House of Lords Select Committee on Economic Affairs Select Committee on Economic Affairs [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: <http://www.officialdocuments.gov.uk/document/cm72/7237/7237.pdf> (accessed: 11.08.2011)

¹⁵⁸ Gott C. The migrant population in the UK : fiscal effects / C.Gott, K.Johnston. – London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 2002. – 38 p.

¹⁵⁹ Kleinman M. The Economic Impact of Labour // The Political Quarterly. – August 2003. – Vol.74. – Issue Supplement s1. – P.59.

уровень безработицы в ЕС-28 в марте 2015 года оставил 9,8%¹⁶⁰. При этом европейские страны вовсе не закрывают границы для иностранных рабочих, как это было в начале 1970-х годов. Это объясняется неоднородностью структуры рынка занятости. Наряду с безработицей в одних отраслях экономики, в других существует недостаток рабочей силы. В странах ЕС сегодня наблюдается довольно высокий уровень рабочих-выходцев из третьих стран¹⁶¹ среди общего числа занятых на рынке труда. По данным статистической службы Европейского союза, в 2013 году в странах ЕС проживало и работало более восьми миллионов¹⁶² граждан третьих стран. Самые высокие показатели иностранной рабочей силы были зарегистрированы на рынках труда Люксембурга (49,9% от общего числа занятых) и Кипра (21,1%)¹⁶³. Результаты статистических подсчетов, кроме того свидетельствуют о следующей закономерности, которая расходится с расхожими представлениями о связи трудовой иммиграции и безработицы. Страны-члены, в которых уровень безработицы ниже среднего по ЕС стали принимать большее число трудовых иммигрантов ежегодно (Германия, Австрия, Дания). И напротив, в таких странах как Испания и Италия наблюдался спад в допуске иностранцев на рынок труда по сравнению с 2012 годом на фоне роста уровня безработицы среди местного населения.

На грядущие десятилетия перед Европейским союзом остро встает целый ряд социально-экономических проблем связанных со старением населения. Сегодня проблема старения населения в Европе вызвана тремя главными факторами: 1) низким уровнем рождаемости (общий коэффициент рождаемости в Европе в 2012 году составлял 10,4 в расчете на 1000 жителей и являлся самым низким показателем по сравнению с другими регионами мира)¹⁶⁴; 2) увеличением продолжительности жизни и 3) достижением пенсионного возраста людьми поколения послевоенного «бэби-бума». Все эти факторы прямым образом влияют

¹⁶⁰ Eurostat, News Release, December 2014 Euro area unemployment rate at 11.3% EU28 at 9.8%, 30.04.2015 [Electronic resource]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6807651/3-30042015-AP-EN.pdf/c619bed7-7d9d-4992-95c3-f84e91bfcc1d> (accessed: 23.01.2015).

¹⁶¹ В том числе и из других стран-членов ЕС.

¹⁶² Eurostat, European Union Labour force survey - Annual results 2013. [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour_market_and_Labour_force_survey_\(LFS\)_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour_market_and_Labour_force_survey_(LFS)_statistics) (accessed: 05.01.2015).

¹⁶³ Включая иностранных рабочих – граждан других государств-членов ЕС.

¹⁶⁴ Key Figures in Europe. 2014 edition. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. – P.26

на ситуацию на рынках труда, на систему социального страхования, на пенсионное и жилищное обеспечение, а, в конечном счете, и на дальнейшую судьбу государства всеобщего благосостояния на европейском континенте¹⁶⁵.

Среди основных направлений работы по минимизации последствий старения населения наряду с такими очевидными мерами как поощрение рождаемости и занятости Европейский союз вынужден делать ставку на привлечение иммигрантов.¹⁶⁶ По подсчетам Евростата, после 2015 года уровень смертности превысит уровень рождаемости в странах ЕС-27 и в ближайшей перспективе только приток иммигрантов сможет восполнить существенный спад численности населения, которые последует за этим.¹⁶⁷ По некоторым оценкам численность работоспособного населения в 27 странах Европейского союза к 2025 году сократится на 16 миллионов человек, а к 2050 году – на 40 миллионов.¹⁶⁸ Все эти показатели с очевидностью подтверждают необходимость эффективного регулирования миграционных потоков для всех стран Евросоюза.

2.2. Развитие иммиграционной политики ЕС: регулирование трудовой иммиграции

Регулирование трудовой миграции служит возможно самым главным элементом общей иммиграционной политики Европейского союза. Как было отмечено ранее, лишь с вступлением в силу Амстердамского договора в 1999 году регулирование условий въезда и пребывания граждан третьих стран на территории Евросоюза и их права, связанные с трудоустройством, было передано в смешанную компетенцию государств-членов и Сообщества. Это послужило толчком для появления новых законодательных инициатив и предложений о создании общеевропейских рамок управления легальной трудовой иммиграцией в ЕС.

¹⁶⁵ Пасякина Л.С. ЕС: иммигранты как необходимость и как проблема // Современная Европа. – 2012. – №4(52), 2012. – С.35

¹⁶⁶ См.: Communication from the Commission, Dealing with the impact of an ageing population in the EU (2009 Ageing Report), COM(2009) 180 final.

¹⁶⁷ Eurostat, Statistics in Focus, 23/2011, The greying of the baby boomers. A century-long view of ageing in European populations [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-023/EN/KS-SF-11-023-EN.PDF (accessed: 08.06.2011)

¹⁶⁸ Münz R. The costs and benefits of European immigration / R.Münz, T.Straubhaar, F.Vadean, N.Vadean. – Hamburg: Hamburg Institute of International Economics, 2006. – P.28-29.

Вопрос о гармонизации правил въезда и пребывания иностранных рабочих на территории стран Европейского союза впервые появился на повестке дня на внеочередном саммите Европейского совета в Тампере, когда обсуждалось будущее развитие Европейского союза как пространства свободы, безопасности и правосудия. В итоговом документе по окончании заседания Совета ЕС в разделе, посвященном иммиграционной политике и политике убежища, указывалось на необходимость постепенного сближения законодательств стран-членов в вопросе, касающемся приема и проживания в ЕС граждан третьих стран, в том числе трудовых иммигрантов, на основе общего взгляда на экономическое и демографическое будущее Союза.¹⁶⁹

В сообщении Комиссии 2000 года об иммиграционной политике Сообщества¹⁷⁰ отмечается, что, несмотря на довольно высокий уровень безработицы в странах ЕС¹⁷¹, рынок труда продолжает испытывать недостаток рабочей силы по целому ряду специальностей. К последним относятся сферы услуг и сельского хозяйства, телекоммуникаций и информационных технологий, где по-прежнему существует большое количество незанятых рабочих мест. Ввиду этого в октябре 2010 года в период председательства Бельгии на Совете министров социального развития и занятости всех 27 стран-членов было принято решение уделить усиленное внимание вопросу образования и подготовки высококвалифицированных специалистов, а также была поставлена цель достигнуть к 2020 году 75% уровня занятости населения ЕС.¹⁷² Предпринимаемые усилия, по крайней мере в среднесрочной перспективе, не способны существенным образом изменить ситуацию на рынках труда, и, таким образом, иммиграция будет по-прежнему оставаться важным источником рабочей силы для развития и поддержания социально-экономической стабильности в странах ЕС.

В 2001 году Комиссии выступила с предложением о принятии Директивы об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран на территории ЕС с

¹⁶⁹ Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions. [Electronic resource]. URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#top

¹⁷⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, COM (2000) 757. Brussels, 22.11.2000.

¹⁷¹ В настоящее время, по данным Евростата, уровень безработицы в ЕС-27 составляет 9,4% (июль 2011 года)

¹⁷² Council Decision 2010/707/EU on guidelines for the employment policies of the Member States // Official Journal of the European Union. – L308/49. – 24.11.2010

целью трудоустройства или занятия индивидуальной трудовой и предпринимательской деятельностью.¹⁷³ При подготовке проекта директивы был проведен сравнительный анализ национального законодательства по приему иностранных рабочих в странах-членах ЕС, который показал, что правила существенно различаются от страны к стране и это зачастую создает дополнительные административные барьеры не только для иммигрантов, но и для работодателей, нуждающихся в привлечении рабочей силы из третьих стран. Исходя из такого положения, Европейская комиссия выступила с инициативой создать на основании успешного опыта стран-членов общие гармонизированные правила приема всех категорий трудовых иммигрантов. Таким образом директива носила бы горизонтальный характер. Предложенный на рассмотрение проект директивы предусматривал введение не только общих понятий, но и определение общих критериев приема иммигрантов, таких как, например, критерий экономической необходимости. Критерий экономической необходимости означает, что иностранный рабочий может быть допущен на национальный рынок труда, только если это действительно необходимо для восполнения нехватки национальных трудовых ресурсов, и если это будет, таким образом, содействовать удовлетворению потребностей национального рынка труда в тех или иных специалистах. Кроме того, важным нововведением проекта директивы стало предложение создать единую для всех стран-членов процедуру подачи иммигрантом заявления на получение разрешения на работу и проживание. Помимо единой процедуры планировалось ввести и единый документ, который бы объединил в себе разрешения на работу и проживание. В большинстве стран-членов ЕС до недавнего времени существовало два соответствующих документа, получение которых требует отдельных процедур и соблюдения определенных условий.

Однако в тот период эти предложения не нашли поддержки у государств ЕС. По проекту директивы состоялось лишь одно слушание в Совете, на котором ее не поддержали.¹⁷⁴ Во время обсуждения страны-члены не смогли прийти к согласию по поводу одного из главных нововведений директивы – введения

¹⁷³ Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities, COM (2001) 386 final. Brussels, 11.07.2001.

¹⁷⁴ Council of the European Union 9862/02, MIGR 54, Brussels, 8 July 2002.

единого документа для разрешения на работу и пребывание. Предлагаемые правила выдачи единого документа не всегда были совместимы с действующими административными системами государств-членов, где получение иммигрантом разрешения на работу не подразумевает автоматической выдачи разрешение на пребывание и наоборот. Озабоченность некоторых национальных государств вызвало упоминание в тексте директивы о таких, на их взгляд обязательных условиях как, например, наличие справки от компетентных органов об отсутствии у заявителя судимости (Финляндия, Люксембург, Бельгия, Португалия). В целом рассмотрение проекта директивы в Совете продемонстрировало, что страны Евросоюза не готовы вывести такую чувствительную сферу как легальная иммиграция на наднациональный уровень регулирования. Это может также служить объяснением того, что за пять лет действия программы, принятой в Тампере (1999-2004 гг.) не удалось достигнуть всех поставленных целей и создать общие рамки регулирования легальной иммиграции граждан третьих стран в ЕС. Государства-члены продолжали настаивать на исключительной национальной компетенции в вопросах, касающихся въезда и пребывания на их территории граждан третьих стран и на применении принципа subsidiarity в регулировании рынков труда вплоть до подписания Лиссабонского договора в 2007 году.

Дискуссия по поводу гармонизации правил въезда и проживания для трудовых иммигрантов возобновилась спустя несколько лет. С принятием Гаагской программы и Стратегического плана действий в области легальной миграции¹⁷⁵ вновь был запущен процесс консультаций об общеевропейских правилах въезда и проживания в ЕС граждан третьих стран с целью трудоустройства. В Стратегическом плане действий содержалось предложение принять несколько директив для облегчения доступа на рынки труда ЕС целого ряда категорий иностранных специалистов, а также для обеспечения прав иностранных граждан в сфере легальной занятости на территории ЕС. В сообщении Комиссии 2006 года «Глобальный подход к миграции год спустя»¹⁷⁶

¹⁷⁵ European Commission, Communication from the Commission, Policy Plan on Legal Migration, COM (2005)669 final. Brussels, 21.12.2005.

¹⁷⁶ European Commission, Communication. The Global Approach to Migration one year on: Towards a Comprehensive European Migration Policy, COM (2006) 735 final. Brussels, 30.11.2006.

подчеркивалась необходимость гармонизации и создания общей политики в области легальной иммиграции и, особенно, в отношении высококвалифицированных специалистов. Комиссия, всегда выступающая в качестве «локомотива» коммунитаризации иммиграционной политики ЕС¹⁷⁷, в том же 2005 году выпустила в свет Зеленую книгу о подходе ЕС к регулированию экономической миграции.¹⁷⁸ В этом документе отмечалось, что даже если странам ЕС удастся достигнуть уровня занятости заявленного в Лиссабонской стратегии¹⁷⁹, то при существующем демографическом спаде и при сохранении такого же числа прибывающих ежегодно в ЕС иммигрантов в период с 2010 года по 2030 год численность трудоспособного населения сократится на 20 миллионов. Действительно другие регионы мира уже давно конкурирует между собой за привлечение трудовых иммигрантов для восполнения нехватки собственной рабочей силы. Соединенные Штаты, Канада, Австралия, прежде всего как государства иммигрантского происхождения, давно осознали потребность в трудовых иммигрантах для развития собственных экономик. Однако нельзя не сказать о том, что ситуация в этих странах исторически все же отличалась от той, что складывалась в Европе до последнего времени.

Важное замечание Комиссии, озвученное в Зеленой книге, состояло в том, что без общего подхода к регулированию трудовой иммиграции, и шире легальной иммиграции в целом, возникает больше вероятности того, что национальные правила государств-членов будут нарушаться. В отношении степени гармонизации политики в области привлечения иностранных рабочих документ Комиссии говорит о том, что правила, введенные на наднациональном уровне, будут представлять собой лишь законодательство первой ступени, которое будет вводить общие критерии, определения и процедуры, оставляя при этом за государствами право руководствоваться собственными потребностям. Главным образом это касается вопроса квот на въезд рабочих из третьих стран. В то же

¹⁷⁷ Потёмкина О.Ю., 2013. – С.7.

¹⁷⁸ Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final. Brussels, 11.01.2005.

¹⁷⁹ Лиссабонская стратегия, принятая на саммите ЕС в марте 2000 г., представляет собой стратегический план развития Европейского союза до 2010 года. Главной целью стратегии было объявлено достижение высокой конкурентоспособности и устойчивых темпов развития экономики ЕС. В марте 2010 года была принята следующая десятилетняя стратегия экономического развития Евросоюза – «Европа 2020: стратегия рационального, устойчивого и инклюзивного роста».

время, согласно открытому методу координации¹⁸⁰, страны-члены должны информировать Комиссию о введении тех или иных квот, чтобы в последствие Комиссия имела возможность провести оценку общих потребностей рынка труда ЕС, необходимую для формирования общей политики в области легальной иммиграции, скоординированной в интересах всех стран. Однако государства ЕС с сомнением отнеслись к этому намерению Еврокомиссии.

Комиссия предложила для рассмотрения и обсуждения государствам два основных пути гармонизации правил, касающихся легальной трудовой иммиграции. Первый из них - *горизонтальный подход*, которые впервые был предложен в 2001 году в проекте директивы в отношении всех категорий трудовых иммигрантов. В случае выбора этого пути, вновь предполагалось принять общие правила и условия въезда всех без исключения категорий экономических иммигрантов на срок более чем три месяца. Это не исключало в дальнейшем введения специальных правил в отношении отдельных сфер занятости. Таким образом, общие рамки регулирования экономической иммиграции будут сохраняли бы большую степень гибкости.

При сложности достижения согласия по поводу общих правил въезда и пребывания для всех категорий легальных иммигрантов альтернативой представлялось введение серии законодательных предложений в отношении привлечения трудовых иммигрантов для отдельных секторов экономики, т.е. *секторальный подход*. Именно этот подход получил поддержку национальных государств и был в дальнейшем реализован с принятием директив в отношении облегченного доступа для студентов и ученых¹⁸¹, директивы о правилах въезда и проживания сезонных рабочих¹⁸². На рассмотрении находятся директивы в

¹⁸⁰ Открытый метод координации был введен в рамках политики занятости и Люксембургского процесса и служит формой внедрения мягких механизмов в рамках межправительственного метода управления в Европейском союзе.

¹⁸¹ Council Directive 2004/114/EC on the conditions of admission of third country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service // Official Journal of the European Union. – L 375. – 23.12.2004 ; Council Directive 2005/71/EC on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research // Official Journal of the European Union. – L 289. – 03.11.2005.

¹⁸² Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers // Official Journal of the European Union. – L 94. – 28.3.2014. – P.375–390.

отношении работников транснациональных корпораций¹⁸³ и работников с особой квалификацией (не обязательно высококвалифицированных специалистов), в сфере услуг, в том числе нанятых по контракту между работодателем и иностранной фирмой. Второй путь отвечал конкретным потребностям государств ЕС, и послужил более легкому принятию наднациональных норм регулирования легальной иммиграции. Горизонтальный же подход вызывал большие опасения у стран-членов, не готовых принять наднациональные нормы общего характера в отношении всех категорий легальных иммигрантов. Более того, в рамках секторального подхода возможен также вариант ускоренной процедуры принятия тех или иных правил ввиду конкретных актуальных потребностей на рынке труда государств-членов. Чтобы применить ускоренную процедуру принятия решений, заинтересованные страны-члены должны получить от Совета специальные полномочия.

Зеленая книга призвала возобновить широкую дискуссию и обсуждение будущей политики ЕС в области трудовой иммиграции на уровне государств, политиков, экспертов и общественности. Своим предложением внести свой вклад в обсуждение и выработку новых директив, обращенное к странам-членам, Еврокомиссия надеялась достигнуть широкого компромисса и сделать новые инициативы более легитимными и соотнесенными с реальными интересами государств. В докладе 2005 года Палаты Лордов Великобритании, которая на тот момент председательствовала в Совете, тем не менее признавалось положительное влияние трудовой иммиграции на экономику принимающей страны и отмечалось, что привлечение иммигрантов в страны ЕС должно быть, прежде всего, экономически обусловленным.¹⁸⁴ В докладе демонстрировались преимущества обоих подходов, предложенных Еврокомиссией в Зеленой книге (горизонтального и секторального). Вместе с тем общий вывод доклада заключался в том, что оба они не могут быть эффективнее более гибкого национального регулирования, а главный вопрос о том, должна ли быть гармонизирована политика в области

¹⁸³ Proposal for Directive on conditions of entry and residence of third country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, COM (2010)378. Brussels, 13.7.2010 ; Proposal for Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of seasonal employment, COM (2010)379, Brussels 13.7.2010.

¹⁸⁴ Economic migration to the EU/ House of Lords, European Union Committee, 14th Report, Session 2005-06, HL Paper 58 [Electronic resource]. - URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldecom/58/58.pdf> (accessed 30.05.2011)

трудо­вой имми­гра­ции, по­лу­чил от­ри­ца­тель­ный от­вет. Этой по­зи­ции Ве­ли­ко­бри­та­ния при­дер­жи­ва­ет­ся до сих пор и не уча­ст­вует в об­щей имми­гра­ци­он­ной по­ли­ти­ке Со­ю­за.

Для при­ме­не­ния сек­то­раль­ных схем на ур­ов­не все­го Ев­ро­пей­ско­го со­ю­за, на наш вз­гляд, ос­нов­ная сло­ж­ность со­сто­ит в со­бо­ре ак­ту­аль­ной ин­фор­ма­ции о по­треб­но­сти в ино­стран­ной ра­бочей си­ле в раз­лич­ных сек­то­рах э­ко­но­ми­ки на об­щесо­ю­зном ур­ов­не. По­ми­мо это­го, сек­то­раль­ные схе­мы при­вле­че­ния тру­до­вых имми­гран­тов не­из­бе­жно дол­жны до­воль­но ча­сто пе­рес­ма­т­ри­вать­ся, так как си­ту­а­ция на рын­ке тру­да по сек­то­рам э­ко­но­ми­ки бы­стро ме­ня­ет­ся. Пред­став­ля­ет­ся, что на на­д­на­ци­о­наль­ном ур­ов­не это край­не сло­ж­но, в то вре­мя как пра­ви­тель­ства стран ЕС спо­соб­ны го­раз­до бы­ст­рее ре­а­ги­ро­вать на по­доб­ные из­ме­не­ния на на­ци­о­наль­ном ур­ов­не. При­ме­ром то­му мо­жет слу­жить ре­ше­ние пра­ви­тель­ства Фран­ции, при­ня­тое ле­том 2011 го­да вдвое со­к­ра­тить спи­сок тех про­фес­сий, по ко­то­рым су­щес­т­вует не­об­хо­ди­мость при­вле­кать ино­стран­ную ра­бочую си­лу из тре­тьих стран.¹⁸⁵ Пер­во­на­чаль­ный спи­сок та­ких спе­ци­аль­но­стей по­я­вил­ся в 2008 го­ду и вклю­чал в се­бя три­д­цать на­имено­ваний раз­лич­ных про­фес­сий.¹⁸⁶ Сто­ит от­ме­тить, что от­дель­ные спи­ски бы­ли со­став­лены для ка­ж­до­го ре­ги­она стра­ны с уче­том мест­ной си­ту­а­ции. Та­кое ре­з­кое ог­ра­ни­че­ние тру­до­вой имми­гра­ции во Фран­ции свя­зано с тем, что ры­нок тру­да пе­ре­стал о­стро нуж­даться в спе­ци­али­стах по це­ло­му ря­ду спе­ци­аль­но­стей. Глав­ным об­ра­зом это ко­с­ну­лось сек­то­ра стро­итель­ства и об­щес­твен­ных ра­бот и сфе­ры ин­фор­ма­ци­он­ных тех­но­ло­гий. Кро­ме то­го, та­кое ре­ше­ние имело и по­ли­ти­че­ский кон­текст в пред­ве­рии на­ци­о­наль­ных вы­бо­ров. Из­вест­но, что во Фран­ции, как и в ря­де дру­гих стран Ев­росо­ю­за (Ав­стрия, Да­ния) до­воль­но си­льны пра­вые пар­тии, ко­то­рые от­ра­жают зна­чи­тель­ную часть об­щес­твен­ного на­стро­е­ния стра­ны, не­до­воль­ного ли­бер­аль­ной имми­гра­ци­он­ной по­ли­ти­кой го­су­дар­ства. Сек­то­раль­ный под­ход так­же вы­зы­вает кри­ти­ку с то­чки зре­ния ин­те­ре­сов са­мих имми­гран­тов, так как он со­зда­ет про­б­ле­му мо­биль­но­сти ино­стран­ных

¹⁸⁵ Métiers ouverts aux étrangers : Guéant agit "en catimini" pendant l'été, selon le PS [Electronic resource] // LeMonde.fr [Official website]. URL: http://www.lemonde.fr/economie/article/2011/07/26/metiers-ouverts-aux-etrangers-gueant-agit-en-catimini-pendant-l-ete-selon-le-ps_1553092_3234.html (accessed: 29.07.2011).

¹⁸⁶ Métiers ouverts aux étrangers [Electronic resource] // Migration Conseil [Official website]. URL: <http://migration-conseil.fr/ressources/les-listes-des-metiers-ouverts-aux-etrangers/> (accessed: 29.07.2011).

специалистов, которые оказываются замкнутыми в рамках конкретного сектора или специальности. На наш взгляд, другие инструменты секторального подхода такие, как зеленые карты, система квот или оценки баллами также наиболее эффективны лишь на национальном уровне, поскольку ситуация, законодательство и уже сложившиеся модели привлечения трудовой иммиграции в странах ЕС слишком различны.

Сторонники горизонтального подхода утверждают, что гармонизация в сфере трудовой иммиграции необходима ЕС сегодня как никогда ранее. Любая полноценная иммиграционная политика должна предусматривать общие правила въезда и регулирования трудовой иммиграции. По их мнению, это следует логике развития пространства свободы, безопасности и правосудия, в рамках которого уже отменен внутренний паспортный и пограничный контроль, введена свобода передвижения и действуют шенгенские правила. Все это в свою очередь ведет к взаимной ответственности стран ЕС друг перед другом, особенно в вопросах, касающихся доступа иммигрантов, поскольку действие одного государства может отразиться на всех других. Более того, секторальный подход носит фрагментарный характер и тем самым не соответствует целям глобального подхода ЕС к проблеме миграции. За горизонтальный подход, который способен охватить все категории легальных трудовых иммигрантов, высказались также Европейский социально-экономический комитет¹⁸⁷ и Европарламент^{188, 189}. Выработка и принятие общих правил въезда и пребывания легальных иммигрантов, а также гарантий их прав и статуса, будет способствовать тому, что иммигранты будут больше использовать легальные каналы доступа. Это позволит избежать дорогостоящей охранительной политики и репрессивных мер по борьбе с нелегальной иммиграцией. Общие правила, гарантирующие права и статус легальных иммигрантов на территории ЕС могут способствовать тому, что

¹⁸⁷ Европейский социально-экономический комитет, орган ЕС, представляющий интересы гражданского общества, социальных и экономических групп (работодатели, профсоюзы, группы интересов), учрежден в 1958 году.

¹⁸⁸ Opinion of the European Economic and Social Committee on the Green Paper on an EU approach to managing economic migration (COM(2004) 811 final) (2005/C 286/05), point 2.1.4 // Official Journal of the European Union. – C 286. – 17.11.2005. – P.20-27.

¹⁸⁹ European Parliament resolution on an EU approach to managing economic migration (COM(2004)0811 - 2005/2059(INI)), point 26 [Electronic resource]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-360.037+02+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (accessed: 03.04.2015).

нелегальные иммигранты будут выходить из теневого сектора, а работодатели будут официально регистрировать иностранных рабочих, а, следовательно, и государственный бюджет принимающих стран выиграет от этого через поступление налогов. Другое преимущество горизонтального подхода, с точки зрения его сторонников, – это не дискриминация и защищенность прав как временных, так и постоянных иммигрантов независимо от их квалификации, что способствовало бы их более эффективной социальной интеграции.

Как отмечается в Сообщении Комиссии об иммиграционной политике, с середины 1980-х годов положение иммигрантов на рынке труда ЕС характеризуется все большей поляризацией между квалифицированными и малоквалифицированными рабочими. При этом, начиная с 1992 года, неизменно растет число рабочих из третьих стран с низкой квалификацией в таких сферах занятости как сельское хозяйство и сезонные работы, сфера услуг (туризм, гостиничный бизнес), строительство, работников среди домашнего и медицинского персонала. Известно, что некоторые страны ЕС, такие как Испания, Италия, Греция, особо заинтересованы в привлечении иммигрантов средней и низкой квалификации. Незащищенность прав этих категорий иммигрантов на уровне ЕС может приводить к тому, что они будут все чаще прибегать к более доступным нелегальным каналам проникновения на рынок труда стран Евросоюза.

Исходя из всех вышеперечисленных аргументов, сторонники горизонтального подхода выступали за возвращение к обсуждению рамочной директивы об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран, прибывающих с целью трудоустройства, предложенной Комиссией в 2001 году и в последствие отвергнутой Советом¹⁹⁰. Введение единого документа для разрешения на работу и проживание, которое предлагалось в проекте директивы, с одной стороны, могло бы не только снять административные и бюрократические барьеры, с которыми приходится сталкиваться как иммигрантам, так и работодателям, но и, с другой, предотвратить ситуации, когда иммигрант, имея

¹⁹⁰ Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities, COM (2001) 386 final. Brussels, 11.07.2001.

действующее разрешение на работу, проживает в стране нелегально и наоборот. Наличие единого документа упростило бы контроль за пребыванием иммигрантов для принимающей страны. В то же время с момента получения такого документа, право работать и проживать в стране стали бы рассматриваться независимо друг от друга. Таким образом, иммигрант, потеряв работу, мог бы иметь возможность продолжать оставаться в стране на легальном основании, чтобы найти новую. Европейская конфедерация профсоюзов выступала именно за такой режим, который бы оставлял в силе право иммигранта проживать в стране после потери им рабочего места и предоставлял бы ему право на поиск новой работы сроком до шести месяцев.¹⁹¹ В этом также реализуется горизонтальный подход к регулированию легальной трудовой иммиграции в ЕС, поскольку в таком случае нет четкой привязки иностранного рабочего к конкретному работодателю, что позволило бы избежать злоупотреблений с стороны последнего, как нет привязки и к определенному сектору экономики или специальности. Для государств Европейского союза такой режим долгое время все-таки представлялся весьма спорным, поскольку они стремились сократить приток иммигрантов в принципе, в том числе и легальных, и максимально обеспечить временный характер иммиграции.

Сопrotивление стран-членов горизонтальному подходу нашло отражение при реализации Гаагской программы.¹⁹² Как и прежде, государства ЕС отстаивали свое право самостоятельно определять объем доступа иммигрантов, в том числе трудовых, что, видимо, будет оставаться и в дальнейшем «неприступной крепостью» для Еврокомиссии. Несмотря на то, что принятие Лиссабонского договора открыло возможности для существенной трансформации политики легальной иммиграции, статья 79 Договора о функционировании ЕС, полностью посвященная регулированию трудовой иммиграции, исключает гармонизацию в сфере установления квот.¹⁹³ Это соответствует принципу subsidiarity, на применении которого в этой области настаивают государства Евросоюза. До

¹⁹¹ См., ETUC Response to the Commission's Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM(2004) 811 final.

¹⁹² European Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union // Official Journal of the European Union. – C 53/1. – 03.03.2005.

¹⁹³ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Article 79, point 5 // Official Journal of the European Union. – C 115/47. – 09.05.2008.

вступления в силу Лиссабонского договора трудовая иммиграция была вовсе исключена из действия обычной процедуры принятия решений в Европейском союзе. Распространение коммунитарного метода сотрудничества на регулирование трудовой иммиграции – безусловное достижение Лиссабонского договора. Тем не менее, сегодняшнее развитие политики ЕС по регулированию трудовой иммиграции в большей степени подчиняется потребностям стран-членов Евросоюза и секторальному подходу.

В Стратегическом плане действий в области легальной миграции 2005 года¹⁹⁴ в итоге возобладал именно этот подход, поскольку он больше соответствовал интересам национальных государств. Вместе с тем Еврокомиссия продолжала настаивать на принятии общей рамочной директивы¹⁹⁵, но которая в то же время была бы юридически обязывающей для всех государств-членов, и позволила бы обеспечить права всех иностранных граждан в сфере легальной занятости на территории ЕС. Эта директива дополнила бы уже действующую на тот момент Директиву 2003/109/ЕС в отношении граждан третьих стран, которые легально проживают на территории ЕС на долгосрочной основе¹⁹⁶, и распространила бы основные права и на тех иностранных рабочих, которым еще не был предоставлен статус, дающий право на постоянное проживание. В предлагаемой рамочной директиве, как и в проекте 2001 года, вновь говорилось о введении единого документа для разрешения на работу и проживание рабочим из третьих стран с включением их биометрических данных. Несмотря на то, что с учетом интересов стран-членов предусматривается, что срок действия подобного разрешения строго ограничивался бы сроком действия трудового договора, чего не было в предыдущем проекте, будущее этой директивы стояло под большим вопросом в отличие от других предложений Стратегического плана. При явном выборе в сторону селективного пути привлечения легальных иммигрантов, в том числе благодаря многолетним усилиям Комиссии, в 2011 году странам-членам ЕС

¹⁹⁴ European Commission, Communication from the Commission Policy Plan on Legal Migration, COM(2005)669 final. Brussels, 21.12.2005.

¹⁹⁵ Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third country nationals to reside and work in the territory of a member state and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a member state, COM(2007) 638 final. Brussels, 03.10.2007.

¹⁹⁶ Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents // Official Journal of the European Union. – 2004. – L 16. – P.44-53.

удалось достигнуть согласия и была принята директива 2011/98/ЕС, которая ввела в действие единый разрешительный документ на право проживания и работы для граждан третьих стран, а также установила единый перечень прав для трудовых иммигрантов.¹⁹⁷

Во второй половине 2008 года, в период председательства Франции в ЕС, в качестве основы дальнейшего развития иммиграционной политики Союза был принят так называемый «Пакт об иммиграции» Саркози. В Пакте утверждалось, что политика регулирования трудовой иммиграцией в ЕС должна быть гибкой и, прежде всего, опираться на спрос на рабочую силу стран-членов, что говорит в пользу селективного подхода к привлечению иммигрантов. Современное развитие политики ЕС по регулированию трудовой иммиграции следует пути, заданному Стратегическим планом и Пактом Саркози. В 2009 году была принята первая из четырех, предложенных в Плане директив, касающаяся высококвалифицированных иммигрантов. Стокгольмской программой развития ПСБП¹⁹⁸, принятие которой совпало с вступлением в силу Лиссабонского договора, было предусмотрено принятие трех директив в отношении сезонных рабочих, работников транснациональных корпораций и оплачиваемых стажеров. Полностью реализовать задуманное не удалось и до окончания действия программы в 2014 году после трех с половиной лет переговоров была принята лишь одна директива 2014/36/ЕС, направленная на введение единой процедуры для выезда и выдачи разрешения на пребывание в ЕС, а также общих критериев для сезонных рабочих из третьих стран¹⁹⁹. Директива вводит единые временные рамки сезонных работ (от пяти до девяти месяцев в течение календарного года). Таким образом, сезонные рабочие стали обладать правом на получение многократного разрешения на работу сроком на три года, или им будет предоставлена упрощенная процедура для повторного получения разрешения на

¹⁹⁷ Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State // Official Journal of the European Union. – L 343. – 23.12.2011. – P.1–9.

¹⁹⁸ Council of the EU, the Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizen, 5731/10. Brussels, 03.03.2010.

¹⁹⁹ Council Directive 2014/36/EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers // Official Journal of the European Union. – L 94. – 28.3.2014. – P.375–390.

въезд. Все эти условия призваны поощрять круговой характер легальной иммиграции. Важно отметить и тот факт, что согласно положениям директивы, после ее имплементации странами-членами, которая должна завершиться к августу 2016 года, сезонные рабочие из третьих стран должны быть обеспечены равными правами и условиям труда с гражданами ЕС. Это в частности касается свободы объединений, права на социальную защиту. Движению ЕС в сторону принятия этой директивы способствовало и то обстоятельство, что все меньше и меньше граждан ЕС хотят становиться сезонными рабочими в таких отраслях как сельское хозяйство, садоводство и туризм, в которых активно занимают рабочие места иммигранты из третьих стран. В то же время, на сезонные работы в ЕС иностранные рабочие зачастую прибывают незаконным путем, в этом отношении директива способна создать легальный канал для сезонной иммиграции. Кроме того, директива 2014/36/ЕС стала первым инструментом реализации концепции круговой миграции, прежде всего, в отношении малоквалифицированной иностранной рабочей силы.

2.3. Политика ЕС в области привлечения высококвалифицированных иммигрантов

В Стратегическом плане по легальной миграции 2005 года Комиссия предлагала четыре директивы в отношении различных категорий легальных иммигрантов. В середине 2009 года была принята первая из них²⁰⁰ – директива 2009/50/ЕС об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы.²⁰¹ Под высококвалифицированной работой понимается работа лица, которая требует специальной компетенции, подтверждаемой высокой профессиональной квалификацией.²⁰²

Надо сказать, что подобная инициатива уже давно обсуждалась в ЕС, как на уровне экспертов, так и в средствах массовой информации. Многократно

²⁰⁰ Великобритания, Ирландия и Дания заняли особую позицию по этому вопросу и не участвовали в принятии директивы и поэтому не связаны обязательствами ее применять. Кроме того, в Дании уже существует собственная аналогичная схема привлечения высококвалифицированных мигрантов, так называемая «Зеленая карта».

²⁰¹ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment // Official Journal of the European Union. – L155/17. – 18.06.2009. – P.17-29.

²⁰²Ibid. – P.21.

оценивался опыт Соединенных Штатов, которые на сегодняшний день благодаря аналогичной «зеленой карте» активно привлекают в том числе высококлассных специалистов из других регионов мира. До недавнего времени в странах Евросоюза не делали акцент на привлечении высококвалифицированных специалистов из третьих стран, но развитие высокотехнологичных и наукоемких производств, нехватка собственных кадров и необходимость поднимать свою конкурентоспособность в мире вынуждает ЕС также принимать меры, способные сделать европейское направление более привлекательным для высококвалифицированных иммигрантов. Такие государства как США, Канада и Австралия уже давно конкурируют между собой за привлечение высококлассных специалистов из других стран. На уровне отдельных государства Евросоюза также стал преобладать селективный подход в отношении трудовых иммигрантов и заинтересованность, прежде всего, в высококвалифицированных специалистах. Во многих странах были приняты свои программы в отношении привлечения рабочих из третьих стран. Так, например, в Ирландии и Дании уже существует специальная «зеленая карта» для высококвалифицированных специалистов, желающих работать на их территории. В Дании основой карты служит система баллов. Согласно этой системе, иммигрант может получить «зеленую карту», если набирает суммарно не менее ста баллов. Самое важное место в критериях занимает образование. Обладатель диплома бакалавра получает 30 баллов, а магистерского, например, уже 60.²⁰³ По баллам оценивается знание языков, опыт работы и возраст. Аналогичная система оценки претендента на получение разрешения на работу по высококвалифицированной специальности действует в Великобритании, главными критериями здесь является образование и возраст. Стоит отметить, что существенное преимущество отдается лицам до 28-30 лет.

В Германии в период с 2001 год также действовала «зеленая карта», которая была, главным образом, ориентирована на специалистов в области информационных технологий из третьих-стран. Предложение ввести национальную «зеленую карту» поступило от немецких компаний в 2000 году. Государство откликнулось и дало разрешение нанять до двадцати тысяч иностранных специалистов на срок не более пяти лет. Заявка на выдачу «зеленой

²⁰³ Пасякина Л.С., 2012. – С.36.

карты» должна была поступать от компании в службу занятости, которая в свою очередь должна была убедиться, что требуемых специалистов нет среди граждан Германии или любой другой страны Евросоюза. Служба занятости также осуществляла проверку квалификации иностранца, его диплом. Вместо диплома и квалификации иммигрант и его потенциальный работодатель могли подтвердить размер годовой заработной платы приглашаемого иностранца, которая не должна быть менее 51 тысячи евро. Среди иммигрантов, получивших немецкую «зеленую карту» 15% составляли иностранные выпускники немецких университетов.²⁰⁴ Ставка была сделана также на выходцев из Индии, но конкуренция за высококвалифицированные кадры из этой страны оказалась слишком велика, индийские специалисты скорее предпочитали работу в США и Великобритании. За три года действия карты было выдано 17931 разрешений на работу, но с каждым месяцев их число стремительно сокращалось.²⁰⁵ Это было связано со спадом в отрасли информационных технологий и событиями 11 сентября в Соединенных Штатах Америки. В целом «зеленая карта» в Германии не оправдала ожидания и с введением нового иммиграционного закона в 2004 году была отменена.

В ряде стран (Финляндия, Австрия, Швеция, Франция) для определенных категорий высококвалифицированных специалистов в качестве стимулов существуют налоговые льготы. Кроме того, от страны к стране варьируется срок действия разрешений на работу для этой категории иммигрантов (от года до пяти лет). В Швеции, например, некоторые высококвалифицированные иммигранты, уже имеющие право на проживание, не нуждаются дополнительно в разрешении на работу. Важным условием, выдвигаемым в отношении высококвалифицированных мигрантов в большинстве случаев, является привязка к трудовому договору и уровню заработной платы (этот показатель варьируется от 35 до 60 тысяч евро в год, так как рассчитывается в зависимости от среднего уровня заработной платы в каждом отдельном государстве ЕС).

²⁰⁴ Recruiting Immigrant Workers: Germany. – Paris: OECD Publishing, 2013. – P.64.

²⁰⁵ Ibid.

Необходимость принятия директивы в отношении высококвалифицированных иммигрантов для всего Европейского союза была вызвана тем, что масштаб иммиграционных потоков в страны-члены все же не всегда соответствует и отвечает потребностям их рынка труда из-за притока нелегальных, либо нежелающих работать иммигрантов, прибывших по каналам воссоединения семей. Вполне понятно, что страны Евросоюза более заинтересованы в иммигрантах, которые бы трудились на благо их экономик и платили налоги, а не оставались бы безработными, рассчитывая на социальное пособие, перегружая тем самым социально-экономическую систему и, главным образом, уже работающих граждан – основных налогоплательщиков.²⁰⁶ В то же время введение именно общих для всех стран-членов правил приема высококвалифицированных специалистов из третьих стран может способствовать росту конкурентоспособности ЕС в мире и сделать европейское направление в целом более привлекательным для иммигрантов. Еврокомиссия и многие эксперты неоднократно подчеркивали необходимость гармонизации политики в этой области.

Как уже отмечалось ранее, существенные различия в национальных подходах и законодательстве разных государств ЕС в сфере регулирования легальной трудовой иммиграции, а также в области интеграции иммигрантов, всегда служат серьезным препятствием для выработки общих правил. Тем не менее, в отношении высококвалифицированных иностранных рабочих государства-члены разделяли общий взгляд на проблему, и достижение консенсуса стало возможным. Директива об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран с целью трудоустройства на высококвалифицированные специальности вступила в силу в 2009 году.²⁰⁷ Директива вводит в действие так называемую «европейскую голубую карту» и определяет единые правила и основания ее выдачи иммигрантам, претендующим на высококвалифицированные должности, на территории страны-члена ЕС. Главная цель директивы – упростить процедуру въезда и выдачи разрешений на работу и пребывание для этой категории иностранных специалистов путем гармонизации условий среди всех

²⁰⁶ Биссон Л.С. Сотрудничество России и ЕС в сфере миграции // Мировая экономика и международные отношения. – 2014. – №4. – С.77.

²⁰⁷ Council Directive 2009/50/EC.

стран-членов ЕС. Также расширяются права и статус легальных трудовых иммигрантов, уже проживающих на территории ЕС.

Итак, директива касается, прежде всего, тех иностранных граждан, которые претендуют на проживание в ЕС и трудоустройство на высококвалифицированные специальности в одной из стран-членов более чем на три месяца. Действие директивы распространяется также и на членов их семей. Для въезда на территорию ЕС от этой группы лиц требуется наличие: трудового договора с оговоренной среднегодовой заработной платой, которая бы была не менее, чем в 1,5 раза выше среднегодовой зарплаты в данной стране-члене ЕС²⁰⁸; действующего загранпаспорта и действующего разрешения на пребывание или национальной долгосрочной визы; медицинской страховки; для определенных специальностей, необходимы также документы, подтверждающие, что кандидат, помимо образования и квалификации, отвечает всем необходимым требованиям к должности (например, обладает опытом работы в должности в течении определенного срока).

Размер заработной платы квалифицированных иммигрантов, претендующих на получение голубой карты, стал предметом разногласий между Комиссией и Европарламентом. Первоначально Комиссия предлагала, чтобы величина заработной платы составляла не менее трехкратного размера среднего уровня заработной платы в принимающей стране. В ноябре 2008 года Европейским парламентом при подавляющем большинстве голосов были предложены несколько поправок к проекту директивы. Парламент предложил изменить минимальную сумму заработной платы и снизить ее до 1,7 средней месячной или годовой оплаты труда соответственно. В окончательном варианте директивы это требование снизилось до 1,5 от среднего уровня дохода в принимающей стране. Снижение этого показателя существенно расширяет круг квалифицированных мигрантов, которые могут претендовать на получение голубой карты.

²⁰⁸ Страны-члены могут снижать этот уровень годовой заработной платы до 1,2 раз от среднего по стране по своему усмотрению для тех специальностей, в которых существует особый спрос на иностранную рабочую силу.

Специфика директивы состоит в том, что страны-члены ЕС, тем не менее, могут выдвигать дополнительные требования к претендентам на получение карты. Это объясняется тем, что структура рынка труда в каждой отдельной стране различна. Существует и ряд других ограничительных условий на получение голубой карты. Так, кандидат не должен представлять угрозы общественному порядку с точки зрения принимающего его государства. Также в целях безопасности предусматривается положение о предоставлении кандидатом адреса своего проживания в принимающей стране²⁰⁹. Государства-члены самостоятельно определяют число иностранных граждан, которых они принимают по данной директиве. Кроме того, именно государство-член ЕС решает, кто должен подавать заявку на получение голубой карты: сам иностранный гражданин либо его работодатель. Срок рассмотрения заявки составляет до 90 дней, а срок действия самой карты определен от одного года до четырех лет. Государство-член ЕС вправе отказать в выдаче голубой карты в случае, если, учитывая положение на рынке труда, по той или иной специальности государство-член отдает предпочтение гражданам ЕС либо иностранным гражданам, которые обладают преимуществом²¹⁰ согласно праву Европейского союза или тем иммигрантам, которые уже являются законными резидентами в ЕС и проживают на его территории на долгосрочной основе. Причиной аннулирования действия голубой карты может стать неспособность иностранного гражданина обеспечить проживание себе и своей семье без социального пособия, либо в случае, если он не был трудоустроен в течение трех месяцев подряд или более чем один раз за весь период действия карты. Это довольно жесткое требование еще больше привязывает иммигранта к тому трудовому договору, на основании которого он получил голубую карту. Немаловажно то, что директива предоставляет обладателям голубой карты и членам их семей определенные права, сравнимые с правами граждан в отношении условий труда, социальной защиты, признания дипломов, образования и повышения квалификации. Голубая карта также позволяет ее обладателям и членам их семей право многократного въезда на территорию страны-члена ЕС, выдавшей карту. В случае, если иммигрант захочет

²⁰⁹ Это аналогично регистрации иностранного гражданина по месту пребывания, которое предусмотрено законодательством Российской Федерации.

²¹⁰ Преимущественное право после граждан ЕС принадлежит также гражданам Турции согласно соглашению об Ассоциации.

переехать в другую страну Европейского союза с целью трудоустройства, то он вновь должен подавать заявку на получение Голубой карты уже в этой стране.

Для поддержания эффективности действия Директивы в отношении высококвалифицированных мигрантов на уровне ЕС предполагается сбор всей необходимой информации, для чего страны-члены, начиная с 2013 года, предоставляют Еврокомиссии данные о количестве выданных, аннулированных и продленных ими голубых картах, о случаях отказа в выдаче карты, о национальностях и специальностях иностранных граждан и членов их семей. Таким образом, Европейская Комиссия рассчитывает следить за тем, как данная инициатива будет работать, для того, чтобы иметь возможность внести необходимые коррективы. Начиная с 2014 года, Комиссия ведет мониторинг и призвана представлять отчет о выполнении данной директивы для Европейского Парламента и Совета каждые три года. Результаты имплементации директивы 2009/50/ЕС, представленные в первом докладе Комиссии²¹¹, не позволяют сделать полноценный вывод об эффективности данного инструмента привлечения высококвалифицированной рабочей силы в ЕС. Первые статистические данные доступны за 2012 года в отношении 22 государств-членов, поскольку не все страны ЕС ввели соответствующие поправки в национальное иммиграционное законодательство в срок (до июня 2011 года). За первый год вступления в силу положений директивы в государствах ЕС было выдано 3664 голубые карты. Наибольшее их число было выдано гражданам Индии (699), Китая (324), США (313), России (271) и Украины (149). Безусловным лидером в привлечении высококлассных зарубежных специалистов стала Германия, выдавшая за 2012 год 2 584 голубые карты. Почти на порядок меньше голубых карт иностранным работникам было предоставлено в Испании (461), Люксембурге (183), Франции (126) и Австрии (124).

Система предоставления голубой карты является по существу инструментом, основанном на потребностях рынка труда стран Европейского союза, которые в настоящее время переживают наряду с общим старением

²¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment (“EU Blue Card”), COM (2014) 287 final. Brussels, 22.05.2014.

населения и снижением рождаемости, нехватку рабочих в целом ряде секторов экономики. Кроме того, ставка делается на высококвалифицированных иммигрантах, так как они в случае изменения экономической конъюнктуры легче смогут занять другие вакансии, которые не могут быть заняты собственными гражданами или гражданами ЕС. Это позволит также избежать такой проблемы как «потеря мозгов», характерной для послевоенного периода, когда потеряв работу по специальности высококвалифицированные иммигранты (врачи, инженеры и др.), чтобы не остаться безработными становились водителями автобусов, таксистами и уборщиками. Вслед за введением директивы в отношении высококвалифицированных мигрантов, летом 2010 года член Комиссии по внутренним делам в период 2010-2014 гг. Сесилия Мальстрем выступила с предложением о продолжении работы в направлении развития трудовой иммиграции в ЕС и скорейшем введении двух других директив, упомянутых в Стратегическом плане действий 2005 года: в отношении сотрудников международных компаний, а также сезонных рабочих.

Предлагаемая Комиссией директива о сотрудниках международных компаний²¹² призвана помочь последним временно направлять своих ведущих специалистов, не являющихся гражданами ЕС, в свои филиалы и дочерние компании, находящиеся на территории Евросоюза. Ожидается, что от этой инициативы могут выиграть около двадцати тысяч работников высшего звена из третьих стран, занятых в международных компаниях.²¹³ В настоящее время в этой сфере международные компании встречаются с рядом трудностей, связанных с различными и зачастую усложненными правилами и процедурами получения разрешения на работу для своих работников. Кроме того эти правила различны в разных странах-членах ЕС. Комиссия же предлагает создать единый свод правил ускоренной процедуры въезда для таких специалистов-граждан третьих стран (сократить процедуру до 30 дней и ввести единое разрешение на работу и пребывание). Введение этой директивы во многом упростило бы деятельность крупных международных компаний на территории ЕС, которые вносят ощутимый вклад в развитие его экономики.

²¹² Proposal for Directive on conditions of entry and residence of third country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, COM (2010)378. Brussels, 13.07.2010.

²¹³ Европейский союз: факты и комментарии, выпуск 61, июнь-сентябрь 2010.

Действующая директива о высококвалифицированных иммигрантах и находящиеся на стадии обсуждения другие директивы демонстрируют собой селективный подход к трудовой иммиграции, который сегодня избирают страны-члены Европейского союза.

2.4. Внешнее измерение миграционной политики ЕС: партнерства для мобильности и круговая миграция

Ввиду существенных различий рынков труда отдельных стран-членов, Европейский союз предпринимает попытку создать внешнее измерение регулирования трудовой миграции с учетом национальных интересов стран-членов. Еще в 1991 году Комиссия заявляла о том, что иммиграционная политика ЕС должна быть инкорпорирована во внешнюю политику Евросоюза.²¹⁴ На саммите Тампере в 1999 году отмечалась необходимость развития сотрудничества с третьими странами в том числе и в миграционных вопросах.²¹⁵ Тогда же на повестке дня появилась задача обеспечения единства внешней и внутренней политики в этой области.

2005 год вполне можно назвать отправным в вопросе экстернализации²¹⁶ регулирования трудовой миграции.²¹⁷ Такие документы как Сообщение Комиссии о миграции и развитии²¹⁸, План Действий по легальной миграции²¹⁹, а также новая стратегия ЕС – «Глобальный подход к миграции»²²⁰, дали очередной политический импульс как развитию наднационального подхода в области борьбы с нелегальной миграцией²²¹, так и созданию внешнего измерения политики привлечения легальных трудовых иммигрантов. В декабре 2006 года Европейский совет призвал Комиссию разработать конкретный инструмент экстернализации регулирования легальной трудовой иммиграции, которым с 2007 года стали

²¹⁴ Commission of the European Communities, Commission communication on immigration. SEC (91) 1855 final. Brussels, 23.10.1991 – P.20

²¹⁵ European Commission, Communication on integrating migration issues in the European Union's relations with third countries, COM(2002)703 final. Brussels, 03.12.2002.

²¹⁶ Экстернализация - это включения тех или иных областей внутренней политики в сферу внешней политики.

²¹⁷ Пасякина Л.С. ЕС и трудовая миграция // Современная Европа. – 2011. – №3(47). С. 98

²¹⁸ Migration and Development: some concrete orientations, COM(2005)390. Brussels, 01.09.2005.

²¹⁹ Communication from the Commission, Policy Plan on Legal Migration, COM(2005) 669 final, Brussels 21.12.2005.

²²⁰ European Commission. Communication. The Global Approach to Migration one year on: Towards a Comprehensive European Migration Policy, COM(2006) 735 final. Brussels, 30.11.2006.

²²¹ Регулирование нелегальной миграции уже входит во внешнее измерение миграционной политик ЕС. Евросоюз активно стремится заключать с третьими странами соглашения о реадмиссии и охране границ.

соглашения о *партнерстве для мобильности* (Mobility Partnerships).²²² Соглашения о партнерстве для мобильности подписаны Европейским союзом с восьмью странами: с Молдовой (2008)²²³ и Кабо-Верде (2009)²²⁴, Грузией (2009)²²⁵, Арменией (2011)²²⁶, Азербайджаном (2013)²²⁷, Марокко (2013)²²⁸, Тунисом (2014)²²⁹ и Иорданией (2014)²³⁰. Первой о своей заинтересованности и готовности участвовать в партнерстве для мобильности заявила Республика Молдова, за ней последовала Кабо-Верде, которая также представила свою кандидатуру Комиссии. Соответствующие соглашения с этими странами были подписаны в 2008 году.²³¹ С Грузией соглашение о партнерстве было заключено в ноябре 2009 года в рамках переговоров с этой страной о реадмиссии и упрощении визового режима.

При выборе потенциальных стран-партнеров для стран Евросоюза помимо географического баланса между Восточной Европой и Африкой, весьма важной является готовность третьих стран сотрудничать и соблюдать ряд серьезных условий, касающихся, в том числе, реадмиссии и борьбы с нелегальной иммиграцией, в обмен на предоставление более благоприятных условий для трудовой миграции со стороны ЕС для их граждан. Более того, географический

²²² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 16 May 2007 on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries, COM(2007)248final. Brussels, 16.05.2007.

²²³ Council of the European Union, Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Moldova, 99460/08, Brussels, 21 May 2008.

²²⁴ Council of the European Union, Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Cape Verde, 9460/08, Add 2, Brussels, 21 May 2008.

²²⁵ Council of the European Union, Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Georgia, 16396/09, Brussels, 20 November 2009.

²²⁶ Council of the European Union, Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Armenia, 14863/11, Brussels, 6 October 2011.

²²⁷ Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Republic of Azerbaijan and the European Union and its Participating Member States [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements/docs/azerbaijan_05.12.2013_en.pdf (accessed : 16.04.2015).

²²⁸ Council of the European Union, Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States, 6139/13, Brussels, 3 June 2013.

²²⁹ Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etats membres participants [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/declaration_conjointe_tunisia_eu_mobility_fr.pdf (accessed: 16.04.2015).

²³⁰ Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union and its participating Member States [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/docs/20141009_joint_declaration_establishing_the_eu-jordan_mobility_partnership_en.pdf (accessed: 16.04.2015).

²³¹ The European Union and the Republic of Moldova enter into a mobility partnership / Commission Press Release IP/08/893. - Luxembourg/Brussels, 5 June 2008 ; The European Union and Cape Verde enter into a mobility partnership / Commission Press Release IP/08/894. - Luxembourg/Brussels, 5 June 2008.

критерий не всегда играет значимую роль в выборе ЕС стран-партнеров для заключения соглашений о партнерстве для мобильности. Так, в случае с Кабо-Верде определяющую роль сыграла заинтересованность этой страны и ее готовности сотрудничать в вопросах, связанных с борьбой с наркотиками, международной преступностью и нелегальной миграцией. Соглашение с Грузией было подписано в более широком политическом контексте отношений ЕС и этого государства после российско-грузинского конфликта в августе 2008 года.

Переговоры по заключению подобных соглашений могут быть инициированы Советом по рекомендации Комиссии. Важно отметить, что трехсторонний диалог между Комиссией, заинтересованными государствами-членами и третьей страной может вестись в рамках уже существующих областей сотрудничества с третьей страной, например, в соответствующих тематических комиссиях или рабочих группах, как в случае с Грузией. Предусматривается, что если группа заинтересованных стран-членов ЕС выступит с предложением облегчить гражданам того или иного государства доступ на свои рынки труда, то это предложение может быть рассмотрено и на уровне всего Европейского союза в целом. В то же время, очевидно, что в подписании соглашений о мобильности с тем или иным третьим государством вряд ли будут заинтересованы сразу все 28 стран-членов ЕС. Можно предположить, что такие страны как Португалия, Италия, Испания и Франция скорее всего будут проявлять интерес к региону Средиземноморья и Африке, а страны Центральной и Восточной Европы будут выступать за сотрудничество на восточном направлении. Что касается уже подписанных соглашений, то самым многочисленным по количеству участников стало соглашение с Грузией и республикой Молдова. Их подписали 16 и 15 стран-членов ЕС соответственно (см. таблицу 2).

Таблица 2. Участники соглашений партнерства для мобильности.

Кабо-Верде	Молдова	Грузия	Армения	Азербайджан	Марокко	Тунис	Иордания
Испания	Болгария	Бельгия	Бельгия	Болгария	Бельгия	Бельгия	Кипр
Люксембург	Венгрия	Болгария	Болгария	Чехия	Франция	Дания	Германия
Г	Германия	Великобритания	Германия	Франция	Германия	Германия	Дания
Нидерланды	Греция	Германия	Италия	Литва	Италия	Испания	Греция
Португалия	Италия	Греция	Нидерланды	Нидерланды	Нидерланды	Франция	Испания
Франция	Кипр	Дания	Польша	Польша	Португалия	Италия	Франция
	Литва	Италия	Румыния	Словения	Испания	Польша	Италия
	Польша	Латвия	Франция	Словакия	Швеция	Португалия	Венгрия
	Португалия		Чехия		Великобритания	Швеция	Польша

	Румыния	Литва	Швеция		тания	Великобритан ия	Португалия
	Словакия	Нидерланды					Румыния
	Словения	Польша					Швеция
	Франция	Румыния					
	Чехия	Франция					
	Швеция	Чехия					
		Швеция					
		Эстония					

Одновременно с ныне действующими соглашениями были запущены переговоры о сотрудничестве с Сенегалом, однако они не увенчались успехом. Это было связано с тем, что на момент переговоров Сенегал уже подписан ряд двусторонних соглашений с отдельными странами-членами ЕС и не был действительно заинтересован в новом формате партнерства.²³² В перспективе Еврокомиссия планирует рассмотреть возможность заключения таких соглашений также со странами, граничащими с ЕС на востоке, в том числе в рамках планируемого заключения пактов о мобильности и безопасности со странами Восточного партнерства.²³³ В 2015 году в рамках двусторонних отношений ЕС-Белорусии, была поднят вопрос о заключении соглашения партнерства для мобильности, проект которого находится в стадии консультаций.²³⁴ Кроме того Европейский союз ожидает, что инициатива о подписании подобных соглашений может также исходить от потенциальной страны-партнера, для этого он намерен информировать третьи страны о такой возможности через посольства стран ЕС и представительства Еврокомиссии. Политическая нестабильность в странах Северной Африки весной 2011 года и ситуация, связанная с потоком иммигрантов из этих стран в ЕС, стали толчком к заключению соглашений о партнерстве для мобильности с Марокко и Тунисом.²³⁵ События «арабской весны» 2011 года также послужили поводом для начала широкого Диалога по миграции, мобильности и безопасности со странами региона Южного Средиземноморья²³⁶.

Переговоры и дискуссию по поводу соглашения о партнерстве для мобильности возглавляет Комиссия. В подготовке к переговорам участвует и страна-председатель в ЕС, которая наряду с Еврокомиссией также

²³² Hernández i Sagrera R. Assessing the Mobility Partnerships between the EU and Moldova and Georgia, 23.08.2011 [Electronic resource]. URL: <http://www.easternpartnership.org/publication/mobility-and-migration/2011-08-23/assessing-mobility-partnerships-between-eu-and-moldova> (accessed: 16.04.2015)

²³³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Eastern Partnership. COM (2008) 823final. Brussels, 03.12.2008 – P.6

²³⁴ Draft Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Republic of Belarus and the European Union and its participating Member States, 6114/15. Brussels, 11 February 2015.

²³⁵ European Commission, The European Commission's Response to the migratory flows from North Africa, MEMO 11/226. Brussels, 08.04.2011.

²³⁶ European Commission, Communication on a dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries, COM (2011) 292 final. Brussels, 24.05.2011.

координирует работу заинтересованных стран-членов ЕС. С предложениями по конкретным проектам могут выступить наряду с Комиссией и странами-членами такие специализированные агентства ЕС как ФРОНТЕКС и Европейский фонд образования²³⁷.

Важно отметить, что партнерства для мобильности носят форму политического заявления (декларации о намерениях), подписанного Комиссией, страной-председателем ЕС, заинтересованными странами-членами и третьей страной, не носят юридически обязывающего характера и представляют собой инструмент мягкого права.²³⁸ Кроме того, соглашения открыты для дальнейшего присоединения заинтересованными странами-членами ЕС. Так Нидерланды присоединились к партнерству для мобильности с Кабо-Верде несколько месяцев спустя после подписания соглашения. Это, с одной стороны, делает партнерства для мобильности весьма гибким инструментом, приспособленным к интересам сторон и текущей ситуации. Однако, страны-члены ЕС, даже открывая возможности для легальной иммиграции из граждан страны-партнера, в любой момент способны приостановить действие таких правил, сократить квоты в зависимости от ситуации на их рынке труда. Более того, добровольный характер подобных соглашений, выводит партнерства для мобильности за рамки традиционного принципа принятия решений в ЕС и делает их результатом межправительственного сотрудничества. Роль Комиссии по существу сведена к минимуму, Европейский парламент и Европейский суд не играют никакой роли. Это позволяет выделить партнерства для мобильности из общего хода развития иммиграционной политики ЕС.

Основной текст соглашений дополняется приложением, в которое включены конкретные проекты по реализации сотрудничества в рамках партнерства. Наибольшее число проектов (64) предусмотрено в соглашении с Молдовой, с Кабо-Верде это – 31 проект, с Грузией – 17. Число проектов может расти, по мере поступления новых предложений и инициатив либо от

²³⁷ Европейский фонд образования (European Training Foundation) – агентство Европейского союза, созданное в 1990 году и призванное осуществлять поддержку третьим странам в вопросах профессионального образования и подготовки кадров.

²³⁸ European Commission, Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration, SEC(2009) 1240 final. Brussels, 18.09.2009.

Комиссии, либо страны-члена ЕС, либо от страны-партнера. Проекты могут касаться таких сфер как, например, социальная защита рабочих иммигрантов, мониторинг миграционных потоков, помощь в обучении сотрудников пограничных органов и т.д. Мониторинг реализации проектов на местах призваны осуществлять посольства стран-членов ЕС, подписавших соглашения и представительства Европейской комиссии. Большая часть соглашений партнерств для мобильности были заключены Евросоюзом с третьими странами в последние годы и пока не представляется возможным полноценно проанализировать итоги реализации данных инструментов на практике. Тем не менее, положительной оценки заслуживают промежуточные результаты сотрудничества ЕС с Молдовой и Грузией. В рамках соглашения о партнерстве для мобильности между ЕС и Грузией²³⁹ уже были завершены 13 проектов. В стадии реализации находятся пять проектов, затрагивающих в том числе содействие реадмиссии между Грузией, Арменией и Азербайджаном; содействие иммигрантам из Грузии, находящимся в Греции, защита их прав. В опубликованном министерством иностранных дел Молдовы докладе о реализации партнерства для мобильности также отмечаются успехи сотрудничества. Среди позитивных достижений отмечено, в том числе, заключение двусторонних соглашений со странами-членами ЕС в сфере обеспечения социальных прав граждан Молдовы на территории ЕС.²⁴⁰ Прогресс также наблюдался в сфере безвизового диалога, были внесены поправки в соглашение ЕС-Молдова об облегчении визового режима. Вместе с тем вклад данного инструмента внешнего измерения иммиграционной политики ЕС в мобильность граждан пока недостаточно ощутим. Так, например, по данным Евростата, с момента действия соглашения о партнерстве для мобильности

²³⁹ Office of the State Minister Of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration [Electronic resource]. [Official website]. URL: <http://www.eu-nato.gov.ge/en/eu/mobility-partnership> (accessed: 16.04.2015).

²⁴⁰ The European Union-Republic of Moldova Mobility Partnership 2008-2011: Evaluation Report 01/10/2012 [Electronic resource] // Ministry of Foreign Affairs and European Integration of the RM [Official website]. System requirements: Acrobat Reader. URL: www.mfa.gov.md/img/docs/eu-moldova-mobility-partnership-evaluation.pdf (accessed: 16.04.2015).

существенно снизилось число выданных гражданам Молдовы разрешений на проживание на территории ЕС.²⁴¹

Что касается содержания соглашений о партнерстве для мобильности, то, по решению Совета, выделяются два основополагающих и тесно взаимосвязанных между собой аспекта: поощрение легальных каналов доступа иммигрантов из третьих стран на территорию стран Евросоюза и борьба с нелегальной иммиграцией. С одной стороны, ЕС и страны-партнеры заинтересованы в предоставлении возможностей для легальной иммиграции. Однако степень либерализации доступа для легальной иммиграции граждан страны-партнера, на которую готовы пойти государства ЕС, будет зависеть от конкретного состояния рынка труда и потребностей самих этих государств. С другой, страны Евросоюза ставят этот вопрос в прямую зависимость от готовности страны-партнера сотрудничать в борьбе с нелегальной иммиграцией, торговлей людьми, в обеспечении приграничного контроля и реадмиссии. Известно, что переговоры ЕС о заключении соглашений по реадмиссии с третьими странами не всегда идут просто, и возможно в этом отношении партнерства для мобильности, могут служить определенным стимулом для третьих стран. Европейский союз готов взамен пойти на ответные шаги в области упрощения правил для легальной иммиграции из государств-партнеров, но, как было сказано ранее, партнерства не носят обязательного характера и отнюдь не все страны ЕС становятся их участниками. Для Европейского союза партнерства для мобильности остаются, прежде всего, одним из инструментов борьбы с незаконной миграцией. Осознавая возможные негативные последствия предоставления облегченного доступа мигрантам на свою территорию и рынок труда, Евросоюз стремится обеспечить себе максимальную защиту и гарантии.²⁴² Совокупная роль ЕС (Комиссии и стран-членов) является явно решающей и позволяет ЕС применять принцип обусловленности (*conditionality*) в отношении стран-партнеров, т.е. предоставлять более благоприятные условия для легального въезда граждан

²⁴¹ Eurostat, Residence permits statistics. – Statistics Explained [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Residence_permits_statistics (accessed: 17.04.2015).

²⁴² См.: Carrera, S. The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy Towards Mobility or Insecurity Partnerships? / S.Carrera, R.Hernández i Sagrera // CEPS Working Document No. 321/October 2009. – 43 p.

страны-партнера в обмен на обязательства последней не только активно препятствовать нелегальной иммиграции и торговле людьми, обеспечить эффективную защиту границ и реадмиссию, но и проводить социально-экономические реформы.

Поскольку главным предметом соглашений о партнерстве для мобильности является временная миграция, то третья страна должна взять на себя обязательства обеспечить социально-экономическую реинтеграцию своих граждан, вернувшихся из ЕС, включая предоставление им возможностей для дальнейшего трудоустройства на родине. В обмен на выполнение выдвигаемых к третьей стране условий Европейский союз предоставляет облегченный доступ на свою территорию и рынки труда ее гражданам, в частности студентам, ученым, молодым специалистам, волонтерам, предоставляет услуги служб по трудоустройству, информацию о вакансиях и правилах въезда на территорию ЕС, а также готов обеспечить финансовую и техническую помощь в вопросах регулирования миграционных потоков и социально-экономической реинтеграции вернувшихся из ЕС мигрантов. Важным аспектом для третьих стран может стать либерализация визовой политики со стороны Евросоюза. В рамках партнерства для мобильности Европейский союз не исключает возможности введения режима облегченной выдачи краткосрочных виз (сроком не более 90 дней) для граждан стран-партнеров, а также снижения или отмены консульских сборов для определенных групп лиц или в индивидуальных случаях. Кроме того, некоторые страны-члены ЕС уже содействует обеспечению граждан третьей страны более эффективной, быстрой и удобной работой консульских учреждений и визовых центров в рамках партнерства для мобильности.

Так или иначе, стоит отметить, что Европейский союз наряду с поощрением трудовой миграции по-прежнему сохраняет сильное стремление существенно минимизировать число нелегально остающихся на его территории иммигрантов. Легальная и нелегальная иммиграция тесно связаны в партнерствах для мобильности. Это свидетельствует о тенденции, которая сегодня становится характерной для развития иммиграционной политики ЕС в

целом, и о которой говорится в «Глобальном подходе к миграции».²⁴³ Иммиграционная политика пересекается с другими областями политики ЕС: с внешней политикой²⁴⁴, с проблемами безопасности и экономического развития. Несмотря на это, этот новый инструмент экстернализации иммиграционной политики ЕС рискует стать лишь сводом отдельных проектов, которые часто будут носить сугубо двусторонний характер, т.е. партнерства для мобильности служат своеобразным «зонтом» для сотрудничества отдельных стран-членов ЕС с третьими странами в вопросах, касающихся легальной иммиграции. Кроме того, то, что легальная иммиграция остается по-прежнему крайне чувствительной сферой для национальных государств, объясняет добровольный характер соглашений партнерств для мобильности. Страны-члены ЕС не готовы брать на себя обязательства. Вероятно, национальные государства будут и дальше стараться максимально сохранить этот инструмент под своим контролем. В основе их интереса остаются борьба с нелегальной иммиграцией, ограничение иммиграционных потоков в целом и двусторонние отношения со страной-партнером. На сегодняшний день легальной иммиграции уделяется гораздо меньше внимания. Число проектов, предоставляющих гражданам стран-партнеров больше возможностей для легального доступа на территорию ЕС, сравнительно мало. Из всех проектов, заключенных с Молдовой, только семь посвящено легальной трудовой иммиграции. Партнерства для мобильности призваны соблюсти интересы обеих сторон, но по факту эти соглашения оказываются более выгодными прежде всего для стран Европейского союза. Это проявляется в асимметрии отношений, когда третьи страны-участницы партнерств выступают в качестве объекта политики ЕС, а не партнеров, наравне участвующих в ее разработке.²⁴⁵ В виду этого данный инструмент подвергается серьезной критике со стороны либеральных экспертов в области изучения иммиграционной политики ЕС, которые считают, что страны ЕС, если и готовы

²⁴³ European Commission, Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration SEC(2009) 1240 final. Brussels, 18.09.2009.

²⁴⁴ В Стокгольмской программе развития пространства свободы, безопасности и правосудия четко говорится о том, что «иммиграционная политика ЕС должна стать составной частью внешней политики Союза».

²⁴⁵ Рябов Ю.А. Формирование внешнеполитического измерения пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского союза, 2014. – С.154

идти на уступки, то только ради обеспечения собственной безопасности и более эффективной борьбы с нелегальными потоками иммигрантов.²⁴⁶

Европейский союз активно стремится поощрять такое направление как *круговая миграция*. Стокгольмская программа поставила развитие этого подхода в качестве одной из целей Европейского союза на ближайшие годы. Общее определение понятия круговой миграции впервые появилось в Сообщении Комиссии 2005 года о миграции и развитии²⁴⁷. В документе Комиссии круговая миграция определяется как «одна из форм миграции, управление которой допускает определенную степень легальных передвижений лиц между двумя странам в направлении туда и обратно». Фактически круговая миграция представляет собой ротацию рабочей силы, т.е. предполагает облегченное передвижение лиц между двумя странам, целью которого является временное трудоустройство. Главным является именно обеспечение кругового характера миграции, то есть возвращение мигрантов в страну происхождения с правом повторного въезда на территорию ЕС, что, по мнению Комиссии, будет вносить положительный вклад в развитие экономики страны происхождения мигранта.²⁴⁸

Вслед за Комиссией в декабре 2006 года Европейский совет определил круговую миграцию как один из ведущих принципов в развитии общей политики ЕС в области легальной иммиграции. Европейский совет также обратился к Комиссии с просьбой подготовить ряд предложений по вопросам регулирования легальной иммиграции и при этом сделать акцент на средствах облегчения процесса круговой миграции для создания сбалансированных партнерских отношений с третьими странами. Очевидно, что страны-члены ЕС крайне заинтересованы в развитии именно этого направления, которое способно

²⁴⁶ См., например, Carrera, S. The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy Towards Mobility or Insecurity Partnerships? / S.Carrera, R.Hernández i Sagrera // CEPS Working Document No. 321/October 2009. – 43 p. ; Hernández i Sagrera R. Assessing the Mobility Partnerships between the EU and Moldova and Georgia, 2011.; Parkes R. Mobility partnerships: valuable addition to the ENP repertoire? A checklist for revitalising ENP / Working Paper FG 1, 2009/03, January 2009.

²⁴⁷ European Commission, Communication on Migration and Development: Some concrete orientations, COM (2005)390 final. Brussels, 01.09.2005.

²⁴⁸ Communication on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries, COM (2007) 248 final. Brussels, 15.05.2007.

обеспечить временный характер пребывания иммигрантов на территории принимающей страны.

В докладе 2009 года «Круговая миграция и партнерства для мобильности»²⁴⁹, подготовленном по запросу Европейского парламента, эксперты отмечают, что другим ключевым фактором для возвращения мигрантов является возможность перевода пенсий и пенсионных льгот в страну их происхождения, после пребывания и работы в ЕС. Дело в том, что большинство стран-членов ЕС, как правило, требуют, чтобы даже временные мигранты осуществляли налоговые взносы в систему социального страхования в период своего пребывания и работы на их территории. Проблема заключается в том, что по возвращении на родину рабочие-мигранты не могут воспользоваться социальными накоплениями, сделанными в принимающей стране, поскольку существует запрет на их перевод из страны в страну. Рабочие, которые не могут перечислить пенсионные накопления в страну происхождения, лишаются всякой возможности претендовать на возмещение пенсионных взносов, сделанных в принимающей стране. Это в свою очередь делает их возвращение в страну происхождения менее привлекательным, особенно, если они жили и работали в одной из стран ЕС на протяжении нескольких лет. В Сообщении о миграции и развитии²⁵⁰ Еврокомиссия подчеркнула необходимость обеспечить перечисление пенсий для мигрантов, возвращающихся в страну происхождения. Комиссия утверждает, что страны-члены должны обеспечить, чтобы по возвращении в страну происхождения мигрантам были выплачены их взносы в систему социального страхования принимающей страны-члена ЕС либо в форме пенсии, либо в форме единовременной денежной выплаты.

Для развития круговой миграции в дополнение к инициативам Европейского союза в целом предусматривается заключение двусторонних соглашений²⁵¹ между отдельными странами-членами ЕС и третьими

²⁴⁹ Schneider H. Circular migration and mobility partnership / H.Schneider, A.Wiesbrock //European Parliament Briefing Paper, February 2009.

²⁵⁰ European Commission, Communication on Migration and Development: Some concrete orientations, COM (2005)390 final. Brussels, 01.09.2005.

²⁵¹ Такими соглашения являются, например, партнерства для мобильности.

государствами, что будет способствовать более эффективному сотрудничеству, поскольку тогда затрагиваются конкретные интересы и ситуации на рынках труда обеих сторон. В рамках двусторонних отношений возможно установление контактов и прямого сотрудничества национальных служб занятости и агентств по трудоустройству, а также преодоление проблемы с пенсионными отчислениями. Так, Индия уже пошла по пути заключения двусторонних соглашений о социальном страховании с рядом стран ЕС, благодаря которым иммигранты из этой страны, прибывающие по краткосрочному трудовому договору, освобождаются от необходимости уплаты взносов в систему социального страхования принимающей страны, либо им гарантируется перечисление пенсии в случае их убытия. Первое двустороннее соглашение Индия заключила в 2006 году с Бельгией, и впоследствии также с Нидерландами и Германией. В соответствии с соглашением с Германией, граждане Индии, работающие по рабочей визе на ее территории не более пяти лет (60 месяцев), освобождаются от обязательства делать взносы в немецкую систему социального страхования.

В качестве стимулов возвращения для иммигрантов может также служить предоставление привилегированного статуса и упрощенной процедуры повторного получения трудовой визы. Мигранты, как правило, неохотно возвращаются на родину, если у них нет гарантий, что они в будущем смогут вновь прибыть в принимающую страну. Таким образом, миграционные режимы принимающих стран, которые предоставляют возможность многократного въезда в рамках, например, временного доступа на рынок рабочей силы на возобновляемой основе или льготного повторного въезда для обладателей разрешения на работу, могут сыграть существенную роль в стимулировании круговой миграции. Европейская Комиссия выступила с предложением о том, чтобы иностранные рабочие, которые уже работали по временным схемам трудоустройства, в случае истечения срока их трудового договора, могли бы получить преимущество для следующего временного трудоустройства на территории ЕС.

Другое предложение Комиссии касается того, что страны-члены могут позволить финансовым институтам открывать специальные сберегательные счета в принимающей стране, которыми мигранты могут воспользоваться при повторном прибытии. Выгода от открытия таких счетов может быть максимизирована в результате предоставления благоприятного режима налогообложения, субсидирования процентных ставок и дополнительной выплаты иммигранту при возвращении. Однако эти предложения Комиссии подвергаются серьезной критике со стороны национальных государств.

В Сообщении «Круговая миграция и партнерства для мобильности»²⁵² также рассматривается вариант поощрения приобретения двойного гражданства, поскольку это может упростить более долгосрочное круговое передвижение мигрантов, позволяя им сохранять крепкую личную и политическую приверженность обеим странам: стране происхождения и стране пребывания. В рамках Европейского союза обладание двойным гражданством двух или более стран-членов ЕС для большинства государств ЕС стало довольно привычной и распространенной практикой. Двойное гражданство может являться одним из шагов на пути развития еще более тесной интеграции в ЕС и иногда даже поощряется как важный элемент, ведущий к укреплению общей европейской идентичности. Однако иная ситуация складывается, если речь идет о гражданах третьих стран. В таких случаях для многих стран Евросоюза, принимающих иммигрантов, предоставление гражданства иммигрантам является весьма спорным и серьезным вопросом, поскольку это напрямую затрагивает вопрос национальной идентичности и суверенитета.

То, как на понятие круговой миграции смотрят страны-члены, становится ясным, если рассмотреть инициативу, выдвинутую в 2006 году министрами внутренних дел Германии и Франции, Вольфгангом Шойбле и Николя Саркози. В документе, принятом на неформальной встрече министров внутренних дел шести крупнейших стран ЕС (Великобритании, Франции,

²⁵² COM(2007) 248 final.

Германии, Испании, Италии и Польши)²⁵³ высказывалась активная поддержка более тесному сотрудничеству между странами-членами ЕС как в области борьбы с нелегальной иммиграцией, так и в вопросах регулирования легальной иммиграции, в частности посредством поощрения круговой миграции. В то время как Комиссия рассматривает круговую миграцию как инструмент стимулирования экономического развития, Саркози и Шойбле, напротив открыто обозначили настоящую цель развития круговой миграции, а именно контроль и ограничение миграционных потоков как таковых. Круговая миграция в таком случае служит инструментом, который позволяет принимающим странам управлять процессами трудовой миграции, в том числе благодаря двусторонним соглашениям с третьими странами и соглашениям о партнерстве для мобильности.

Наряду с преимуществами, а именно с восполнением рынка труда стран-членов ЕС специалистами из третьих стран, круговая миграция, при неэффективном управлении, может не оправдать себя. Главной озабоченностью стран ЕС является то, что круговая миграция может превратиться в постоянную. Пока не ясно насколько эффективными окажутся меры, предлагаемые Европейской комиссией для обеспечения того, чтобы мигранты не оставались нелегально на территории Евросоюза по истечении их трудовых договоров и виз. В качестве гарантий возвращения предлагается введение, например, письменного обязательства о возвращении со стороны иммигранта. Обсуждается также и вопрос о денежном страховом залоге, который уплачивается работодателем или самим иммигрантом по факту иммиграции. Этот залог будет конфискован принимающим государством в случае, если иммигрант не выехал с его территории до истечения срока действия его визы.

Одной из целей Стокгольмской программы развития ПСБП служило дальнейшее развитие партнерств для мобильности в качестве главного стратегического инструмента для сотрудничества с третьими странами в вопросах регулирования иммиграции. Европейская Комиссия выступила с

²⁵³ Conclusions of the Meeting of the interior ministers of France, Germany, Italy, Poland, Spain and the United Kingdom, Heiligendamm, 22 and 23 March 2006 [Electronic resource] // Statewatch News Online [Web portal]. URL: <http://www.statewatch.org/news/2006/mar/06eu-interior-minister-conclusions.htm> (accessed: 11.08.2011)

рекомендацией о дальнейшем заключении соглашений о мобильности с третьими странами.²⁵⁴ Тем не менее, можно выделить несколько существенных моментов, которые, на наш взгляд ограничивают роль партнерств для мобильности как эффективного инструмента регулирования легальной иммиграции в ЕС.

Как уже отмечалось ранее, партнерства для мобильности являются примером межправительственного подхода. Первоначально идея создания подобного инструмента возникла в Директорате по вопросам свободы, безопасности и правосудия Европейской комиссии. Однако сама Комиссия крайне ограничена в своих функциях. Она выступает от лица ЕС на переговорах с третьей страной, ведет мониторинг за реализацией отдельных проектов, но при этом не может играть решающей роли в принятии тех или иных проектов, поскольку основой партнерств для мобильности служат двусторонние соглашения отдельных стран-членов и третьих государств.

Главной целью партнерств для мобильности было заявлено развитие круговой миграции. Однако анализ действующих соглашений дает основания сделать вывод о том, что акцент сместился на такие меры как обеспечение охраны границ и противодействие нелегальной иммиграции. Проект соглашения, который обсуждался в 2008 году между ЕС и Молдовой уже содержал в себе гораздо меньше положений, посвященных активному содействию круговой миграции, как это было в более ранней версии. Это объясняется, в том числе, и тем, что Молдова не была заинтересована в развитии круговой миграции, которая бы послужила стимулом к оттоку рабочей силы из страны, в то время как уже треть трудоспособных граждан Молдовы работает за границей.²⁵⁵ Со стороны Европейского союза из 15 стран ЕС, участвующих в партнерстве с Молдовой, заинтересованность в создании специальных схемы по содействию круговой миграции проявило всего несколько из них: Люксембург, Болгария, Португалия и Италия (регион

²⁵⁴ European Commission, Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration SEC(2009) 1240 final, Brussels, 18.09.2009. – P.8

²⁵⁵ Ibid.

Венеция).²⁵⁶ Проект соглашения с Грузией первоначально вообще не включал в себя положений, посвященных круговой миграции, лишь впоследствии в него вошли двусторонние проекты по круговой миграции, предложенные Германией и Нидерландами.

Для стран-партнеров, уже подписавших с ЕС соглашения, приоритетом также, на наш взгляд, не является круговая миграция. Стимулом к созданию партнерств для мобильности служит более широкий политический контекст отношений третьих стран с Евросоюзом. Для Молдовы главным стимулом стало желание политического сближения и экономической интеграции с Европейским союзом в рамках начала переговоров об ассоциации. Партнерство для мобильности с Грузией стало одним из элементов более широкого сотрудничества с ЕС в области внутренних дел и юстиции после внеочередного саммита ЕС в 2008 году в связи с грузино-осетинским конфликтом.

Как заявляет Еврокомиссия, взаимовыгодным аспектом партнерства для третьих стран, может стать борьба с «утечкой умов», которая также объявлена одной из главных целей сотрудничества. По взаимному согласию сторон может быть предусмотрено ограничение облегченного доступа в ЕС для иммигрантов-работников тех секторов экономики, в которых наблюдается резкая нехватка рабочей силы в стране-партнере. Это стало одним из приоритетов партнерства для республики Молдова. Экономика этой страны страдает от сильного оттока рабочей силы, и Молдова крайне заинтересована в возвращение своих эмигрантов на родину. Однако заявленная Европейским союзом цель бороться с «утечкой умов» из третьих стран весьма противоречива. Конечно, возвращение мигрантов на родину способствовало бы существенному положительному вкладу в виде знаний и навыков, приобретенных мигрантами за время их пребывания и работы в ЕС, в развитие экономики стран их происхождения. Одновременно с этим страны Евросоюза стремятся к привлечению высококвалифицированных мигрантов и вполне очевидно, что создавая облегченные условия доступа таких специалистов из третьих стран на свою

²⁵⁶ Council of the European Union Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Moldova, 99460/08. Brussels, 21.05.2008.

территорию, ЕС, возможно, только усиливает их стимулы покинуть свою страну. Высококвалифицированные иммигранты, привлекаемые более выгодными условиями и оплатой труда, чем на родине, а также пользуясь, упрощенной процедурой получения повторных виз, могут впоследствии претендовать на постоянное право проживания в ЕС. А это, напротив, будет только способствовать оттоку высококлассных специалистов из третьих стран, нанося развитию их экономики существенный урон.

В целом, внешнее измерение иммиграционной политики, на наш взгляд, отражает общее нежелание стран-членов отказываться от межправительственного подхода в решении вопросов, связанных с легальной иммиграцией. Отдельные двусторонние проекты, объединенные в партнерства для мобильности, носят фрагментарный характер. Это также ослабляет действие партнерств как инструмента Глобального подхода ЕС к миграции.

2.5. Сотрудничество России и ЕС в сфере миграции: миграционный диалог.

Общее пространство свободы, безопасности и правосудия, провозглашенное на Петербургском саммите в 2003 г., представляет собой постоянно развивающуюся область и ключевой компонент стратегического сотрудничества России и Европейского союза²⁵⁷. Одним из главных достижений двустороннего сотрудничества в рамках осуществления дорожной карты общего пространства свободы, безопасности и правосудия России–ЕС стоит отнести вступление в силу в 2007 г. соглашений о реадмиссии и об упрощении выдачи виз. С 2007 г. также велись консультации в рамках безвизового диалога России и Евросоюза. Кроме таких вопросов, как двусторонняя отмена краткосрочных виз, охрана границ и сотрудничество правоохранительных органов, развивается и диалог Россия–ЕС по вопросам миграции (далее – *миграционный диалог*), который гораздо реже становится предметом общественных и экспертных дискуссий, но который, тем не

²⁵⁷ Европа и Россия: строительство стратегического партнерства [Электронный ресурс] // Сайт Представительства ЕС в России [Официальный сайт]. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/political_relations/political_framework/index_ru.htm (дата обращения: 02.04.2013).

менее, заслуживает отдельного внимания.²⁵⁸ Диалог был запущен на заседании Постоянного совета партнерства (ПСП) Россия–ЕС по вопросам свободы, безопасности и правосудия в Санкт-Петербурге после почти двухлетних предварительных консультаций в мае 2011 г. Глава Федеральной миграционной службы России назвал запуск диалога «историческим событием»²⁵⁹.

С предложением о создании гибкой рабочей структуры для продвижения двустороннего сотрудничества по вопросам миграции в 2009 г. выступила Россия. Сопредседателями диалога с российской стороны был назначен директор ФМС К.О.Ромодановский, со стороны Евросоюза – Гендиректор Генерального директората Еврокомиссии по внутренним делам С.Мансервизи²⁶⁰. Диалог проходит в формате рабочих заседаний, круглых столов, экспертных встреч, консультаций, видеоконференций по наиболее актуальным вопросам с участием представителей различных ведомств и министерств России и стран – членов ЕС. В рамках диалога всего состоялось пять тематических заседаний. Первая тематическая сессия диалога была посвящена вопросам международной защиты и предоставлению убежища. Второе и пятое заседание затронуло не менее актуальный и острый вопрос – противодействие незаконной миграции и торговле людьми, защите документов²⁶¹.

Одна из общих целей сотрудничества сторон – противодействие незаконной миграции. Сложность определения понятия «нелегальная» или «незаконная»²⁶² миграция не позволяет установить точное число нелегальных иммигрантов в странах пребывания. О факте нелегальной миграции можно говорить при нарушении одного из трех условий: это касается, прежде всего, незаконного, (то есть без соответствующих документов или с фальшивыми документами) въезда в страну, последующего пребывания и трудоустройства на ее территории. По

²⁵⁸ Биссон Л.С., 2014. – С.72-80

²⁵⁹ Вареничева Т. Сближая позиции // Ваше право. Миграция – 2011. – №14 [Электронный ресурс]. URL: http://migratsia.ru/publ/2011_god/14_2011/sblizhaja_pozicii/49-1-0-216 (дата обращения: 18.04.2013).

²⁶⁰ Диалог Россия–ЕС по вопросам миграции. Сайт Россия–ЕС Партнерство для модернизации. Available at: http://formodernization.com/dialogues/migration_issue/ (accessed 02.04.2013).

²⁶¹ Российская делегация высказала уверенность, что в ходе этого заседания был внесен ощутимый вклад в продвижение реализации “Совместных шагов по переходу к безвизовому режиму краткосрочных поездок граждан России и ЕС”.

²⁶² В ЕС предпочтение отдается термину “незаконная” (*irregular*) миграция.

данным некоторых исследований до 25%²⁶³, то есть до одного миллиона незаконных иммигрантов проживают на территории России на постоянном основании. По оценкам Европейской комиссии, в странах ЕС проживает от 2 млн. до 4.5 млн. незаконных иммигрантов²⁶⁴. Показатели весьма значительные, учитывая то, что реальное число незаконных иммигрантов трудно установить. Нелегальная иммиграция и в особенности торговля людьми представляют собой серьезный вызов безопасности, как для России, так и для стран Европейского союза. Основные потоки нелегальных иммигрантов направляются в ЕС по нескольким транзитным путям: Центрально-Средиземноморский путь – из Туниса и Ливии через Италию и Мальту, Западно-Средиземноморский путь – из Марокко и Алжира через Испанию, Восточно-Средиземноморский путь – из Турции через Грецию, а также Кипр и Болгарию, Балканский путь. А также – путь через восточные границы транзитом, – в том числе через Россию, Украину, Белоруссию и Молдову, – из более удаленных от ЕС стран)²⁶⁵. В Россию незаконные иммигранты прибывают в основном из стран СНГ (Узбекистан, Таджикистан, Украина, Молдова, Беларусь, Азербайджан). Иммигранты из других регионов составляют около 20%²⁶⁶, большая часть их них – это граждане Китая, а также Кореи и Вьетнама. Незаконные иммигранты трудятся в таких сферах как сельское хозяйство, строительство, сфера услуг и домашнее хозяйство.

Решение проблемы нелегальной иммиграции требует усиления координации действий и обмена опытом на международном уровне, самостоятельно принимающей стране справиться с ней крайне трудно, почти невозможно. Европейский союз обладает богатым опытом проведения специальных операций по контролю безопасности границ, в том числе с участием третьих стран, включая Россию. Оперативное сотрудничество России и ЕС по борьбе с незаконной иммиграцией на уровне ведомств – агентства ФРОНТЕКС и Федеральной пограничной службы РФ, началось еще в 2006 г., однако проблема незаконной

²⁶³ Зайончковская Ж.А. Трудовая миграция в Россию: как двигаться дальше. – М., 2011. – С.25

²⁶⁴ European Commission, Third Annual Report on Immigration and Asylum (2011), COM (2012) 250. Brussels, 30.05.2012 – P.4

²⁶⁵ Blomfield M. Morehouse Ch. Irregular Migration in Europe. – Washington: Migration Policy Institute, 2011. – P.9

²⁶⁶ Юсупов М.Х. Политические тенденции незаконной миграции в России: центры притяжения // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 1. – С.140-143.

иммиграции затрагивает не только вопросы эффективности охраны границ, но и социальную и экономическую сферы, и требует более широкой площадки для обмена опытом, которой может стать миграционный диалог. По оценкам экспертов, незаконная иммиграция, как в Россию, так и в страны Евросоюза носит в основном экономический характер²⁶⁷. Экономическая привлекательность остается главным фактором, объясняющим феномен нелегальной иммиграции в современном мире. Дефицит на рынке рабочей силы, более выгодные условия и оплата труда, а также культурная, территориальная и языковая близость принимающей страны служат «притягивающими» факторами, как для законной, так и незаконной трудовой иммиграции.

Спрос на нелегальный труд иммигрантов со стороны теневой экономики в странах Евросоюза и России с каждым годом только возрастает. Для борьбы с незаконной занятостью иммигрантов в 2009 г. в Европейском союзе была принята специальная директива, устанавливающая минимальные стандарты санкций в отношении работодателей, которые незаконно используют труд иностранных граждан, как финансовых, так и уголовных²⁶⁸ (в случаях эксплуатации и нарушения условий труда незаконных иммигрантов, за повторяющееся нарушение миграционного законодательства по привлечению иностранной рабочей силы, намеренное привлечение нелегальных иммигрантов)²⁶⁹. В России привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан без оформления соответствующих документов предполагает только административную ответственность работодателя в размере до 800 тыс. рублей и регулируется частью 1 ст. 18.15 Кодекса об административных правонарушениях РФ. Не менее важной проблемой остается защита прав нелегальных рабочих иммигрантов, которые ввиду отсутствия необходимых документов (разрешение на работу, трудовой договор) не могут воспользоваться социальными гарантиями и правами и законодательством, которое

²⁶⁷ Полетаев Д. Нелегальная миграция: результаты социологического исследования в регионах России // Демоскоп. – 2003. – №№ 137-138 [Электронный ресурс]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2003/0137/analit05.php> (дата обращения: 12.04.2013)

²⁶⁸ Меры уголовного наказания устанавливаются в соответствии с национальным уголовным правом каждой страны-члена.

²⁶⁹ European Council. Directive 2009/52/EC of 18 June 2009 Providing for Minimum Standards on Sanctions and Measures Against Employers of Illegally Staying Third-Country Nationals // Official Journal of the European Union. – L 168/24. – 30.06.2009.

регулирует трудовые отношения²⁷⁰. Введение уголовной ответственности за использование труда нелегальных иммигрантов в России могло бы также способствовать сокращению количества злоупотреблений и нарушений закона и прав иммигрантов со стороны работодателей.

Вклад иммигрантов в экономику принимающих государств стал предметом третьей тематической встречи «Миграция и развитие», состоявшейся в Санкт-Петербурге в октябре 2012 г. В феврале 2013 г. в Братиславе состоялась четвертая расширенная сессия диалога Россия–ЕС по миграции на тему «Законная миграция». Наряду с представителями ведомств и министерств из 28 государств ЕС, к обсуждению были также привлечены эксперты Ассоциации европейского бизнеса, Международной организации по миграции (МОМ) и Министерства экономического развития РФ.

Решение о создании миграционного диалога подчиняется вполне объективной логике.²⁷¹ Россия, как и многие страны Евросоюза, является крупным реципиентом иммигрантов. Тем не менее, как признается в Концепции миграционной политики РФ, до 2025 г., российское миграционное законодательство требует модернизации и «не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом»²⁷². Запуск миграционного диалога с Россией также следует стратегии ЕС «Глобальный подход к миграции»²⁷³, который предполагает расширение внешнего измерения пространства свободы, безопасности и правосудия и сотрудничества в области миграции с третьими странами. Таким образом, обе стороны заинтересованы в укреплении международного сотрудничества в сфере миграционного регулирования. Стоит отметить, что миграционный диалог России и ЕС не был заморожен в связи с общим обострением и ухудшением двусторонних отношений вследствие событий в Украине.

²⁷⁰ Зайончковская Ж. Миграция в современной России [Электронный ресурс] // РСМД [Интернет-портал] URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1714&active_id_11=38#top (дата обращения: 03.04.2013)

²⁷¹ Биссон Л.С., 2014. – С.74.

²⁷² Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Ст. II

²⁷³ European Commission. Communication. The Global Approach to Migration one year on: Towards a Comprehensive European Migration Policy. Brussels, COM (2006) 735 final. Brussels, 30.11.2006.

Кроме того, и для России и для стран Европейского союза остро стоит проблема старения населения, которая прямым образом влияет на ситуацию на рынках труда, на систему социального и пенсионного страхования и, в конечном счете, на экономическое развитие государств. И в России и в ЕС–28, где наблюдается коэффициент рождаемости, недостаточный для естественного воспроизводства, миграционный компонент вносит вклад в замедление темпов сокращения общей численности населения. Лишь в 2012 г. в России впервые с 1994 г. был достигнут положительный естественный прирост населения²⁷⁴. Несмотря на то, что в целом в ЕС положительный прирост наблюдается ежегодно на протяжении уже нескольких десятилетий²⁷⁵, страны Евросоюза, даже при огромном желании, не могут позволить себе закрыть двери для легальных иммигрантов. В 2010 г. коэффициент зависимости лиц пожилого и старшего возраста от трудоспособного населения в странах Евросоюза составил 26.8%²⁷⁶. Это означает, что в среднем в ЕС-27 на каждого человека в возрасте старше 65 лет приходится четыре человека в трудоспособном возрасте²⁷⁷. В России коэффициент демографической нагрузки также высок и составляет почти 61% (см. таблицу 3). Ввиду этих показателей иммиграция представляется одним из главных источников прироста населения и рабочей силы в будущем. По прогнозам Евростата, к 2060 г. трудоспособное население в странах – членах ЕС сократится на 50 млн. человек²⁷⁸. В России по самым оптимистическим оценкам к 2030 г. численность граждан трудоспособного возраста сократится на более чем 7.5 млн., а почти каждый пятый житель страны в 2030 г. будет старше 65 лет²⁷⁹. Все это свидетельствует о

²⁷⁴ Естественный прирост населения РФ в 2012 году превысил 4.5 тыс. Человек, 09.01.2013 [Электронный ресурс] // РИА Новости [Новостной интернет-портал]. URL: <http://ria.ru/society/20130109/917412660.html#ixzz2JkqB3A1D> (дата обращения: 02.04.2013).

²⁷⁵ Population Grows in Twenty EU Member States // Statistics in Focus. – 2011. – No.38.[Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-038/EN/KS-SF-11-038-EN.PDF (accessed 03.06.2013).

²⁷⁶ Report on Demography. In 2012, for Every Person Aged 65 or Older, there Were 4 People of Working Age in the EU27 // STAT/13/49, 26 March 2013 [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-49_en.htm (accessed 14.04.2013).

²⁷⁷ Eurostat Population Structure and Ageing. – Statistics Explained, 01.12.2011. [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_structure_and_ageing (accessed 02.06.2013)

²⁷⁸ Eurostat Population projection – Statistics explained. 20.07.2011. [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_projections (accessed 02.06.2013)

²⁷⁹ Демографический прогноз до 2030 года, Росстат 2012. [Электронный ресурс] // Росстат [Офф.сайт]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/# (дата обращения: 21.05.2013).

том, что перед Россией и Европейским союзом одинаково остро стоит демографический вызов.

Таблица 3. Демографические показатели, Россия и ЕС-27²⁸⁰

Показатель	Россия (2011–2012 гг.)	ЕС-27 (2012 г.)
Численность населения	143 млн.	503 млн.
Коэффициент рождаемости	1.54	1.59
Коэффициент демографической нагрузки	61.3 %	50.2%

Источники: Россия и страны мира 2012. Статистический сборник. М., Росстат, 2012. Europe in Figures. Eurostat Yearbook. Luxembourg, 2011.

Наряду с существующим уровнем безработицы (в ЕС-28 в августе 2015 г. этот показатель составил 9,5%^{281,282}, в России в марте 2015 г. – 5,9%²⁸³) и на российском и на европейском рынке труда существует дефицит рабочей силы в определенных секторах. Как отмечалось в докладе представителя Министерства экономического развития РФ, выступившего на третьей сессии миграционного диалога «Вклад мигрантов в экономику России», наша «система образования не успевает готовить специалистов по всему спектру самых передовых компетенций»²⁸⁴ для осуществления модернизации страны. Привлечение иностранных специалистов в целом ряде областей способно стать важнейшим фактором развития инноваций. От эффективного регулирования миграционных процессов, таким образом, зависят и перспективы экономического развития

²⁸⁰ Биссон Л.С., 2014. – С.74

²⁸¹ Eurostat Unemployment Statistics – Statistics Explained, 30.09.2015 [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics (accessed 30.09.2015).

²⁸² Самые низкие показатели безработицы были отмечены в Германии (4.5%), Чехии (5%), самые высокие – в Греции (25.2% в июне 2015 г.) и Испании (22.2%).

²⁸³ Занятость и безработица в Российской Федерации в марте 2015 г. Федеральная служба государственной статистики. Available at: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/76.htm (accessed 24.06.2015).

²⁸⁴ Тезисы выступления заместителя директора Департамента экономики, социального развития и приоритетных программ Министерства экономического развития Н.В. Пономаренко на третьей сессии Диалога Росси–ЕС по вопросам миграции по теме «Вклад мигрантов в экономику России», 26 октября 2012. [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ [Официальный сайт]. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depsoc/doc20121029_07 (дата обращения 12.04.2013).

государств. В этом отношении обмен опытом, безусловно, становится важной составляющей двустороннего сотрудничества России и ЕС.

Обе стороны обладают довольно богатым опытом, как позитивным, так и негативным, в регулировании миграционных потоков. Стоит напомнить, что в ряде вопросов миграционного регулирования ЕС и Россия уже шагают «нога в ногу». Примером тому служит практически одновременное изменение законодательства в отношении въезда и проживания высококвалифицированных иностранных специалистов. В ЕС, соответствующая директива 2009 г. получила название – «голубой карты»²⁸⁵. В России подобные поправки к федеральному закону о правовом статусе иностранцев были внесены чуть позже – в 2010 г. Необходимость принятия новых правил связана со стремлением ЕС стать самой конкурентоспособной и эффективной экономикой в мире²⁸⁶. А в России – прежде всего с запуском модернизационного проекта периода президентства Дмитрия Медведева, воплощением которого был призван стать инновационный центр «Сколково». Стоит отметить, что поправки к российскому закону, были приняты с учетом особых потребностей в иностранных высококлассных специалистах для данного инновационного центра. Для «Сколково» были созданы особо благоприятные условия по найму иностранных сотрудников: в то время как одним из главных условий привлечения высококвалифицированных специалистов служит уровень заработной платы, иностранные граждане, участвующие в реализации проекта «Сколково» принимаются без учета требования к размеру оплаты их труда.

Действующее в России миграционное законодательство пока не предполагает четкого разграничения правовых подходов в отношении различных категорий иностранных граждан. Первым значительным шагом на этом пути стало принятие поправок к закону «О правовом положении иностранных граждан в РФ» в 2010 году. Одной из главных целей внесенных изменений стало упрощение процедуры привлечения высококвалифицированных специалистов (ВКС), отмена квот для данной категории иммигрантов, а также наделение их рядом привилегированных прав, как например, право на семейное воссоединение.

²⁸⁵ Государства-члены были обязаны внести все необходимые изменения в национальное законодательство до 19 июня 2011 г.

²⁸⁶ Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23–24 March 2000.

Преимуществом российской голубой карты по сравнению с аналогичным документом ЕС служит, например, срок рассмотрения заявления – не более 14 дней (в ЕС срок рассмотрения ходатайства составляет до 90 дней). Максимальный срок действия карты – 3 года. Практически одновременное изменение законодательства в отношении въезда и проживания высококвалифицированных иностранных специалистов в Евросоюзе и в России свидетельствует о стремлении государств становится центрами притяжения лучших иностранных кадров. По данным ОЭСР, за последние два десятилетия доля квалифицированных рабочих в общем числе мигрантов в мире возросла на более чем 50%²⁸⁷, это свидетельствует о возрастающей международной конкуренции за «умы». Как известно, наиболее привлекательным направлением миграции высококвалифицированных кадров, в том числе из ЕС и России, остаются Соединенные Штаты. В этих условиях перед другими странами, стремящимися развивать конкурентоспособную и эффективную экономику, также встает вопрос о том, как создать условия для привлечения квалифицированной рабочей силы.

В преддверии принятия правил приема высококлассных иностранных специалистов в 2009 году директор ФМС России Константин Ромодановский заявил: «Это своевременный шаг в развитии экономики. Нам очень важно не проиграть битву за квалифицированных специалистов, а значит, пришла пора вносить изменения в миграционное законодательство, которые сделали бы нашу страну привлекательной для таких работников. Вот почему мы выступили с подобной инициативой»²⁸⁸.

Динамика привлечения иностранных работников высокой квалификации в России положительна: в 2013 году им было выдано 26 тыс. разрешений на работу, что вдвое превысило показатель предыдущего года²⁸⁹. В совокупности с разрешениями для квалифицированных специалистов (КС) этот показатель еще выше. К категории квалифицированных специалистов относятся специалисты более 60 различных профессий: артисты, режиссеры и другие деятели театра, кино и телевидения; инженеры различных специальностей, в том числе в авиационной отрасли; программисты; корреспонденты; а также директора предприятий,

²⁸⁷ Fromentin V. Les conséquences économiques de l'immigration en Europe en période de crise // Revue du marché commun de l'Union européenne. – Avril 2011. – № 547. – P.218

²⁸⁸ В Россию будут пускать по «голубым картам». Известия, 08.04.2009.

²⁸⁹ OECD, International Migration Outlook 2014. – Paris : OECD Publishing, 2014. – P.292

представительств и т.п.²⁹⁰, – их список ежегодно утверждается Министерством труда. За 2012 г. в России было выдано 55484 разрешений на работу высококвалифицированным и квалифицированным иностранным специалистам, а годом позже уже в 3 раза больше²⁹¹. Лишь около 18% из этого числа составляют граждане из визовых стран. Стоит отметить, что Москва уступает Санкт-Петербургу по числу привлеченных иностранных квалифицированных специалистов. Более половины (56,9%) из них занято в Северо-Западном федеральном округе и лишь чуть более 30% в Центральном федеральном округе, в том числе в столице.

Однако в российском миграционном законодательстве по-прежнему остается много положений, которые способны стать барьером в привлечении «умов», как, например, практика обязательной временной регистрации иностранцев по месту пребывания и связанные с этим ограничения на свободу передвижения внутри страны²⁹². Стоит отметить, что и в ряде стран Европейского союза, также существует регистрация иностранных граждан по факту их прибытия на территорию принимающей страны²⁹³. Пока трудно судить насколько успешным стала российская «голубая карта», привлекательность России выросла, но незначительно по сравнению с другими регионами мира. В соперничестве за «умы» наравне с США, Австралией, Канадой и странами ЕС вступили и экономически активно развивающиеся Бразилия, Индия и Китай. Привлекательность России могло бы увеличить введение преференций для въезда, работы и получения вида на жительство в отношении иммиграции инвесторов. Согласно Концепции (п.8, п.24), одной из задач и направлений деятельности иммиграционной политики России должно стать «создание условий для миграции в Российскую Федерацию предпринимателей и инвесторов» на долгосрочной основе. По мнению экспертов, это предложение действительно является большим

²⁹⁰ Подробнее см.: Приказ Минтруда РФ от 28.05.2015 N 324Н

²⁹¹ Официальные статистические данные ФМС России, Сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2012 год. [Электронный ресурс] // ФМС России [Официальный сайт]. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/53595> (дата обращения: 14.05.2013)

²⁹² Разрешение на работу дает право осуществления трудовой деятельности только в том регионе, где оно было первоначально выдано.

²⁹³ Например, граждане третьих стран обязаны пройти процесс регистрации в органах полиции по прибытии в Чехию в течение трех рабочих дней, на Кипр – в течение семи.

достижением, которое, однако, пока остается лишь декларацией.²⁹⁴ На сегодняшний день правовой статус иностранных инвесторов регулируется федеральным законом «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»²⁹⁵, в котором содержатся лишь общие права и гарантии, но не прописаны конкретные механизмы предоставления им льгот и преференций.

Концепция миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. также признает, что Россия должна стать более привлекательной для иностранных исследователей и студентов: «Слабо используется миграционный потенциал российской системы образования». Образовательная (учебная) миграция – источник квалифицированных и интегрированных в стране иностранных граждан. В России студенческая иммиграция занимает третье по значимости место после трудовой иммиграции и переселения соотечественников в общем миграционном потоке. Согласно данным ЮНЕСКО, по численности обучающихся иностранных граждан Россия занимает 7 место в мире после США, Великобритании, Австралии, Франции, Германии, и Канады²⁹⁶. В России получают высшее образование 4% всех студентов, обучающихся за границей, в мире.²⁹⁷ По данным министерства образования и науки РФ, численность иностранных учащихся в вузах России в 2011/2012 учебном году составила более 157 тыс. чел, из них преобладающая часть – студенты, 4,6 тыс. – аспиранты и 0,1 тыс. – докторанты.²⁹⁸ Почти 60 тыс. иностранных студентов-очников – это граждане СНГ. В 2012/2013 учебном году в России получали образования уже 172 тыс. иностранных студентов. Основное число составили граждане стран СНГ (Казахстан, Белоруссии, Туркменистан, Азербайджан, Узбекистан), среди иных третьих стран лидирует Китай.²⁹⁹ Ежегодно

²⁹⁴ Рязанцев С. Новая концепция регулирования миграции в России [Электронный ресурс] // МГИМО-Университет МИД России [Официальный сайт]. URL: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document234490.phtml> (accessed: 04.01.2013).

²⁹⁵ Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16283/ (дата обращения 21.05.2015).

²⁹⁶ Арефьев А. Л. Иностранные студенты в российских вузах. Раздел первый: Россия на международном рынке образования. Раздел второй: Формирование контингента иностранных студентов для российских вузов / Ф.Л.Арефьев, Ф.Э. Шереги [Электронный ресурс] / Министерство образования и науки Российской Федерации. – М.: Центр социологических исследований, 2014. – С.16. Систем. требования: Acrobat Reader. URL: http://5top100-ru.lgb.ru/files/File/inostrannye_stydynty.pdf (дата обращения: 21.05.2015).

²⁹⁷ OECD, Education Indicators in Focus, 2013/05(July). – P.2 [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: [http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%202013--N%C2%B014%20\(eng\)-Final.pdf](http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%202013--N%C2%B014%20(eng)-Final.pdf) (accessed: 21.05.2015).

²⁹⁸ Арефьев А. Л. Иностранные студенты в российских вузах., С.25.

²⁹⁹ OECD, International Migration Outlook 2014. Paris : OECD Publishing, 2014. – P.292

правительством России выделяется 10 тыс. государственных стипендий, дающих право бесплатного обучения в российских вузах для иностранных студентов, при этом почти половина стипендий приходится на долю выходцев из бывших советских республик, а другая половина предназначена представителям стран дальнего зарубежья.³⁰⁰

Государство становится привлекательным для иностранных студентов не только благодаря высокому уровню образования, предлагаемому в вузах, но и благодаря более простым процедурам и правилам въезда и пребывания. В этой связи в целях создания более благоприятных условий для привлечения иностранных учащихся в миграционное законодательство России были внесены изменения, которые в том числе позволили иностранным студентам, обучающимся в российских вузах на очном отделении, работать на протяжении всего периода обучения.³⁰¹ Согласно поправкам с 1 января 2014 года был упрощен порядок и процедура (минимальный перечень документов) и ускорен срок выдачи (до 10 дней) разрешения на работу для иностранных студентов очной формы обучения. Кроме того, разрешения выдаются без учета ежегодно устанавливаемых квот.

В то же время привлекательность получения образования в России снижается из-за ограничений для занятости после завершения обучения.³⁰² Кроме того, законодательно само понятие образовательной миграции пока никак не закреплено. Сложность заключается также в том, что, изменить ранее полученный правовой статус, определяемый целью пребывания иностранным гражданам в России (например, с учебы на работу) крайне сложно, без обязательного выезда из страны.³⁰³ Возможно, решением могло бы стать принятие в России отдельных норм, регулирующих учебную миграцию, создание специального облегченного

³⁰⁰ Арефьев А.Л. Иностранные студенты в российских вузах// Демоскоп Weekly. – 2013. – № 571 – 572 [Электронный ресурс]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2013/0571/analit02.php> (дата обращения: 21.05.2015).

³⁰¹ Федеральный закон Российской Федерации от 23 июля 2013 года № 203-ФЗ г. Москва "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях создания дополнительных благоприятных условий для обучения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства", вступает в силу 1 января 2014 г.

³⁰² Порядок въезда и условия участия иностранных студентов в трудовых отношениях определяет федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

³⁰³ Стратегии 2020: Новая модель роста – новая социальная политика Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 1; под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. – С.269

миграционного режима для иностранных учащихся и студентов, который бы предусматривал, в том числе, право на их дальнейшее трудоустройство, как например, право пребывать в стране еще в течении 12 месяцев после окончания обучения для поиска работы. Авторами концепции признается, что учебная иммиграция служит источником квалифицированных и интегрированных в стране иностранных граждан. Действительно, иностранные студенты изучают не только язык, но и создают социальные связи в стране пребывания, которые в последующем способствуют еще большей их интеграции.

Российской стороне также есть, что предложить в качестве уникального опыта. В 2010 г. одновременно с поправками в отношении высококвалифицированных специалистов была введена система патентов, позволяющая гражданам стран с безвизовым режимом легально проживать и работать на территории России у частных лиц в таких сферах как строительство, домашнее хозяйство и т.п.

Создание системы выдачи патентов подчинялось вполне объективной логике. В свете масштабной нелегальной занятости и пребывания иностранцев на территории России остро стоял вопрос поощрения легальных каналов, позволяющих гражданам стран с безвизовым режимом проживать и работать в России. Только за первые полгода действия патентов ими воспользовались 157 тыс. иммигрантов, а в 2012 г. эта цифра достигла уже более одного миллиона.³⁰⁴ На втором этапе, а именно с 15 января 2015 года, вступили в силу новые правила выдачи патентов, которые заключаются в том, что на смену ранее существовавшим в отношении граждан безвизовых стран разрешению на работу и патенту для трудоустройства у физических лиц был введен единый документ — трудовой патент, дающий право на осуществление трудовой деятельности на территории России в течение не более одного года в том субъекте Федерации, где он был получен.

³⁰⁴ Официальные статистические данные ФМС России, раздел 13. О выдаче патентов и привлечении высококвалифицированной рабочей силы [Электронный ресурс] // ФМС России [Официальный сайт]. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/38297/> (дата обращения: 14.05.2013).

Некоторые страны ЕС, в частности Испания и Италия, также пошли по пути легализации нелегальных иммигрантов, однако, не применяя при этом никаких специальных инструментов, каковыми являются патенты, а просто на просто выдав необходимые документы почти 700 тысячам иммигрантов³⁰⁵. Такие меры были встречены резкой критикой со стороны других государств Евросоюза. Так, Франция во время своего председательства в ЕС выступила с жестким предложением о прекращении практики массовой легализации нелегальных иммигрантов. В России решение о массовой легализации воспринимается также негативно как со стороны государственных ведомств, так и общества.

Важная тема интеграции иммигрантов осталась пока незатронутой в рамках прошедших заседаний диалога, но наверняка станет в перспективе одной из ключевых. За первое полугодие 2012 г. в Россию прибыло более 230 тысяч граждан третьих стран³⁰⁶. В отдельные страны Европейского союза ежегодно прибывает до 500 тысяч иммигрантов (в 2010 г. в Великобританию прибыла 591 тыс. иностранных граждан, в Испанию – 465 тыс., в Италию – 458 тыс., в Германию – 404 тыс. На четыре этих государства приходится более 60% всех иммигрантов, въезжающих в ЕС).³⁰⁷ В ближайшие годы доля иммигрантов и граждан-выходцев из других стран как в ЕС, так и в России будет только расти. В России следует ожидать повторения ситуации, которая произошла с большинством европейских стран: постепенно иммиграция из временной будет перерастать в постоянную. На сегодняшний день подавляющая часть иностранных граждан в России относится к категории временно пребывающих, именно с этим связано отсутствие специально разработанных программ адаптации и интеграции иммигрантов. Тем не менее уже наблюдается следующая тенденция: иностранные работники, главным образом из безвизовых стран, приезжая в Россию на заработки, нередко стремятся изменить свой статус и получить разрешение на временное проживание, а в дальнейшем –

³⁰⁵ Потёмкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза. – Москва, Гриф и К. 2011. – С.159.

³⁰⁶ Щербакова Е. Миграционный прирост населения России за январь–июль 2012 г. снизился по сравнению с тем же периодом 2011 г. на 3.3%, составив 167 тыс. человек, или 2% // Демоскоп Weekly. – 2012. – №№ 525–526 [Электронный ресурс]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2012/0525/barom01.php> (дата обращения 12.04.2013).

³⁰⁷ Migration and Migrant Population Statistics, Eurostat 2012, 03.06.2013. [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (accessed 03.06.2013).

вид на жительство или гражданство, создают семьи, их дети получают образование уже в российских школах. Все это требует от законодателей и Федеральной миграционной службы новых инициатив и долгосрочных мер в сфере регулирования легальной иммиграции.

Введение с 1 января 2015 года обязательного комплексного экзамена на знание русского языка, законодательства и истории России для всех трудовых иммигрантов³⁰⁸ вряд ли можно назвать достаточно эффективной мерой в деле интеграции граждан третьих стран. Во-первых, она пока является единственной и учитывает только культурный аспект процесса интеграции, в то время как в широком смысле интеграция подразумевает собой и структурные факторы³⁰⁹, а именно социально-экономическое включение иммигрантов в принимающее сообщество (недискриминация, доступ к медицинским и образовательным услугам и т.д.). Во-вторых, пока не было создано системы доступной подготовки к экзамену, в том числе на бесплатной основе, как это происходит во многих европейских странах. Безусловно, знание русского языка и особенностей законодательства лишь помогут иностранцу в трудоустройстве и содействуют его адаптации, однако обязательная сдача экзамена в таких условиях может стать еще одним барьером, который будет вытеснять часть трудовых иммигрантов в теневую сферу. В то же время у России имеется опыт исторического сосуществования народов-носителей различных культур и религиозных традиций. Таким образом, обмен опытом, уроками и лучшими практиками в области интеграции иммигрантов в рамках миграционного диалога России и ЕС мог бы стать продуктивным для обеих сторон.

Для российской стороны миграционный диалог представляет интерес и с точки зрения дальнейшего развития евразийского интеграционного процесса. Строительство Евразийского экономического союза (ЕАЭС), которое выступает в качестве одного из приоритетов внешней политики России, и дальнейшее развитие евразийской интеграции очевидно будет влиять на миграционную систему России. Евразийский союз, представляющий собой наднациональное объединение,

³⁰⁸ФМС РФ будет выдавать мигрантам из безвизовых стран трудовые патенты, 14.01.2015 [Электронный ресурс] // РИА новости [Новостной интернет-портал]. URL: <http://ria.ru/society/20150114/1042563069.html> (дата обращения 14.01.2015).

³⁰⁹ Малахов В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: Рабочая тетрадь / Российский совет по международным делам (РСМД), 2014. – С.10.

основанное, подобно ЕС, на принципе четырех свобод: свободы движения капитала, товаров, услуг и рабочей силы – может стать не только толчком экономического роста в регионе, но и увеличения потока легальных иммигрантов за счет либерализации правил въезда и трудоустройства в рамках свободы передвижения.

Открытие границы для трудовых иммигрантов из Белоруссии и Казахстана не повлияло существенным образом на миграционную ситуацию в России. Это связано с тем, что Белоруссия и Казахстан наряду с Россией сами являются скорее государствами-реципиентами трудовых иммигрантов из третьих стран с более низким уровнем экономического развития, показателями ВВП на душу населения и уровнем средней заработной платы. Присоединение же Армении и Киргизии к Единому экономическому пространству (ЕЭП)³¹⁰ и ЕАЭС³¹¹, а также возможное дальнейшее включение в Евразийский союз других стран СНГ (кандидатом на вступление в ЕАЭС является Таджикистан) может кардинальным образом изменить принципы регулирования миграционных процессов в регионе. На граждан четырех стран СНГ (Узбекистан, Таджикистан, Украина, Киргизия) приходится наибольшее число, выданных в России разрешений на работу и патентов. Согласно данным ФМС в феврале 2014 года, в стране проживало 2.3 млн иммигрантов из Узбекистана, 1.5 млн иммигрантов из Украины, 1 млн иммигрантов из Таджикистана, порядка 500 тыс. иммигрантов из Киргизии и столько же из Армении.³¹² В перспективе эти показатели могут только вырасти, при этом статистически станет сложнее учитывать возрастающие потоки, связанные со свободой передвижения.

Свобода передвижения обозначает, что граждане государств-членов вправе работать в любой другой стране ЕАЭС на одних и тех же условиях, что и граждане государства принимающего. Все страны-участники обязаны обеспечивать равные права на трудоустройство, оплату труда и другие социально-правовые гарантии гражданам других стран союза. Таким образом, государства-члены союза не применяют законодательные ограничения для защиты национального рынка труда,

³¹⁰ Армения с 10 октября 2014 года, Киргизия с 23 мая 2015 года.

³¹¹ Армения со 2 января 2015 года, Киргизия с 6 августа 2015 года.

³¹² Мобильность пенсий в рамках Евразийского экономического союза и СНГ. – СПб: ЦИИ ЕАБР, 2014. – С.8.

а взаимное признание дипломов практически по всем профессиям (за исключением четырех видов деятельности: медицинская, юридическая, педагогическая и фармацевтическая) увеличивают конкуренцию рабочей силы на общем пространстве ЕАЭС. Стоит отметить, что в отличие от ЕАЭС, в Европейском союзе при присоединении новых стран к интеграционному объединению действовал переходный период в отношении режима свободы передвижения для граждан новых государств-членов. Расширение 2004 года принесло разные возможности для жителей «новых стран» ЕС. Граждане Кипра и Мальты сразу же получили неограниченное право свободы передвижения. В то же время в течение первых нескольких лет после вступления в ЕС в отношении граждан Чешской Республики, Эстонии, Латвии, Литвы, Венгрии, Польши, Словении и Словакии действовал режим семилетнего переходного периода, согласно которому для них было введено ограничение на право работать в любой стране-члене ЕС. С 1 мая 2011 г. эти ограничения доступа на рынки труда старых стран-членов ЕС были отменены. Гражданам же Румынии и Болгарии, вступивших в ЕС позже, в 2007 году, пришлось ждать до 1 января 2014 года, когда были сняты последние барьеры на пути к возможности трудиться и претендовать на социальное обеспечение в странах ЕС. Ограничения на доступ к рынкам труда государств-членов действуют и в отношении граждан Хорватии, вступившей в ЕС 1 июля 2013 г. Кроме того, в 2013 году ряд стран ЕС (Великобритания, Австрия, Германия и Нидерланды)³¹³ высказывались за пересмотр принципа свободы передвижения в ЕС и условия предоставления социальных прав приезжим из «новых стран», опасаясь явления «социального туризма».³¹⁴

С одной стороны, мобильность рабочей силы должна положительно сказаться на развитии интеграционного процесса и экономическом росте. В мобильности наряду с иностранными работниками также заинтересованы и работодатели, стремящиеся сократить издержки на использование рабочей силы. Однако для России это может создать и целый ряд проблем. Несмотря на то, что с государствами СНГ действует безвизовый режим (сроком до 90 дней без специальных разрешительных документов), Россия всегда придерживалась

³¹³ Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – 10978. – 06.12.2013

³¹⁴ Подробнее см.: Биссон Л.С. Свобода передвижения граждан в Европейском союзе - достижение или проблема? / Л.С.Биссон, О.Ю.Потёмкина // Актуальные проблемы Европы. – 2014. – № 4. – С.12-29.

ограничительной политики в отношении иммигрантов из этих стран, вводя дополнительные законодательные барьеры (установление квот, миграционного учета, обязательство сдавать медицинские анализы и комплексный экзамен на знание языка, истории и законодательства России и т.п.). Однако создание общего рынка и Евразийского союза лишат Россию возможности контролировать значительные потоки иммигрантов.

Свобода передвижения работников между странами-участницами интеграционного процесса неизбежно потребует и гармонизации пенсионных систем. Анализ национальных пенсионных систем шести стран: России, Беларуси, Казахстана, входящих в ТС и ЕЭП, а также Кыргызстана, Армении и Таджикистана, интегрирующихся в рамках ТС — ЕЭП, проведенный Центром интеграционных исследований Евразийского банка развития, выявил существенные различия в таких показателях как установленный возраст выхода на пенсию, размер и источник отчислений в пенсионные фонды. Несмотря на то, что проект Договора о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения, находится на рассмотрении, возможность координации или обеспечения мобильности пенсий на пространстве формируемого Евразийского экономического союза осложняется различными уровнями дохода, демографической нагрузки и системами начисления пенсионных выплат в рассматриваемых странах.

Вопрос о гармонизации иммиграционной политики пока не стоит, но в долгосрочной перспективе подобно странам-членам Европейского союза, государствам-участникам ЕАЭС предстоит выработка общих принципов въезда и пребывания иностранцев, главным образом трудящихся иммигрантов из третьих стран.

Помимо потенциала, заключающегося в активном обмене опытом по таким вопросам как борьба с незаконной иммиграцией, максимизация вклада иммигрантов в экономическое и инновационное развитие принимающих стран, миграционный диалог России–ЕС служит важной мерой по укреплению доверия, которое необходимо для достижения прогресса и в безвизовом диалоге. В опубликованных «Совместных шагах на пути к безвизовому режиму для краткосрочных поездок граждан ЕС и России», дальнейшее развитие миграционного диалога отмечено в качестве необходимого шага по второму блоку

вопросов, посвященных миграции и убежищу³¹⁵. В отличие от безвизового диалога, миграционный диалог России–ЕС проходит более гладко, поскольку затрагивает области взаимных интересов, а не противоречий, и делает акцент на координации и сотрудничестве в решении проблем, связанных с миграцией, и поиске совместных подходов и решений в отношении общих вызовов. По результатам уже состоявшихся встреч стороны договорились изучить возможность дальнейшего развития практического сотрудничества под эгидой диалога. На состоявшемся 2–3 октября 2012 г. в Никосии 16-м заседании Постоянного совета партнерства (ПСП) Россия–ЕС по вопросам свободы, безопасности и правосудия был одобрен План работы на 2013–2014 гг. и стороны согласились, что дальнейшие тематические встречи экспертов должны концентрироваться именно на практических вопросах и сотрудничестве. Несмотря на специфику экономических и социальных условий, миграционной ситуации, обмен опытом и лучшими практиками, по словам заместителя руководителя ФМС России, Екатерины Егоровой, «приводит к конкретным двусторонним решениям, в виде меморандумов, соглашений и других практических международных документов»³¹⁶.

И Европейский союз и Россия оценивают работу миграционного диалога как безусловный прогресс в развитии двусторонних отношений³¹⁷. Кроме того, несмотря на осложнение двусторонних отношений, связанных с событиями на Украине, сотрудничество России с Европейским союзом на миграционном направлении продолжает развиваться как в рамках диалога, так и на двусторонней основе. Кроме того, в виду обострение ситуации на границах Евросоюза в связи с массовым потоком лиц, ищущих убежища в 2015 году, постоянный представитель России при ЕС Владимир Чижов заявил следующее: «Эта проблема не чужда России. В силу своей географии, истории и многих других обстоятельств она выступает в трех ипостасях — и как страна исхода, и как страна транзита, и как

³¹⁵ Совместные шаги по переходу к безвизовому режиму краткосрочных поездок граждан России и ЕС (безвизовый диалог Россия–ЕС) [Электронный ресурс] // МИД РФ [Официальный сайт]. URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/15fa33b8f241c02e44257b2d001f98c0!OpenDocument> (дата обращения: 05.03.2013).

³¹⁶ Заседание Диалога Россия–ЕС на тему: «Миграция и развитие». [Электронный ресурс] // ФМС России [Официальный сайт]. URL: http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=5424 (accessed 03.04.2013).

³¹⁷ Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Global Approach to Migration and Mobility. Brussels, COM (2011) 743 final. Brussels, 18.11.2011. – P.9.

страна целевая для миграционных потоков. Поэтому у нас есть и опыт, и готовность этим опытом поделиться, у нас есть, в конце концов, миграционный диалог с Евросоюзом, который формально продолжается, но явно недоиспользуется»³¹⁸. Таким образом, миграционный диалог становится еще более актуальной площадкой для совместного обсуждения путей решения миграционных проблем на европейском континенте.

³¹⁸ Чижов: миграционный диалог с Евросоюзом недоиспользуется., 21.09.2015 [Электронный ресурс] // Газета.ru [Новостной интернет-портал]. URL: (http://www.gazeta.ru/social/news/2015/09/21/n_7618001.shtml)

Глава 3. Права и статус легальных иммигрантов ЕС. Интеграция граждан третьих стран.

3.1. Гармонизация прав легальных иммигрантов в ЕС

Политика Европейского союза в области регулирования легальной иммиграции касается не только формальных правил въезда, проживания и работы легальных иммигрантов на территории стран-членов, но затрагивает и такие весьма важные вопросы как интеграция и права и обязанности граждан третьих стран во время их пребывания в ЕС.

При создании ПСПБ в основу общей иммиграционной политики ЕС закладывались четыре основных элемента: сотрудничество с третьими странами, общая система убежища ЕС, регулирование миграционных потоков и справедливое отношение к гражданам третьих стран и их правам.³¹⁹ Первые три элемента можно отнести к мерам, главной целью которых служит осуществление контроля над иммиграцией. Проблемы внутренней безопасности, безопасности границ являлись первостепенными при определении приоритетов развития всего пространства в целом и иммиграционной политики в частности.³²⁰ Открытость же иммиграционной политики всегда была болезненным вопросом для государств Евросоюза.³²¹ На практике это проявляется в том, что по сравнению с такими сферами, как борьба с нелегальной иммиграцией и установление правил предоставления убежища, обеспечение прав легальных иммигрантов и их интеграция в меньшей степени поддаются коммунитаризации. Поскольку пребывание иностранцев касается непосредственно внутренней безопасности и социальной стабильности и суверенитета национальных государств, в этих вопросах они с трудом сразу приходят к консенсусу. До вступления в силу Амстердамского договора,

³¹⁹ Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15-16 October 1999.

³²⁰ См. Ceyhan A. The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies / A.Ceyhan, A. Tsoukala // Alternatives: Global, Local, Political. – 2002. – Vol.7. – No.1. – P.21-40 ; Huysmans J. Migrants as a Security Problem: Dangers of “Securitizing” Societal Issues / J. Huysmans // Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion / R.Miles, D.Thränhardt (eds). – London: Pinter, 1995. – P.53-72 ; Huysmans J. The European Union and the Securitization of Migration / J. Huysmans // Journal of Common Market Studies. – December, 2000. – Vol. 38. – No.5. – P.751-777.

³²¹ Aраp J. Towards Proactive Immigration Policy for the EU?/J.Aраp, S.Carrera // CEPS Working Document №198, December 2003. – P.1

который открыл путь внедрению права Сообщества в национальное регулирование, пребывания граждан третьих стран, вопросы гармонизации политики в этой сфере были предметом межгосударственного сотрудничества. Саммит в Тампере четко обозначил задачу защиты прав легальных иммигрантов, как на национальном уровне, так и на уровне всего Европейского союза. Гарантировать равное соблюдение и защиту прав граждан третьих стран на территории всего Евросоюза возможно, только выйдя за рамки национального законодательства. Государства-члены Евросоюза были единогласны в определении и провозглашении этой цели. Однако в вопросах ее конкретной реализации и принятия соответствующих законодательных актов ЕС достигнуть консенсуса оказалось гораздо сложнее.

Обеспечить легальный доступ иммигрантам на территорию страны – вовсе не достаточное условие максимизации выгоды от их пребывания, к которому стремятся принимающие страны. В условиях сокращения и старения населения, недостатка рабочей силы, имеющих долгосрочные последствия, привлечение иммигрантов не может носить сугубо тактический характер. Уже более полувека Европейский союз – это регион постоянного притока иммигрантов. Иммиграция и присутствие иммигрантов на территории страны из временного явления превратилась в факт повседневной жизни для государств Евросоюза, поставив перед ними целый ряд непростых вопросов. Какими правами могут обладать граждане третьих стран, проживающие в странах Евросоюза на легальных основаниях? В какой степени они должны быть приближены к правам граждан ЕС? В какой степени наделение легальных иммигрантов широкими социально-экономическими правами может способствовать интеграции иммигрантов в принимающее сообщество? Все эти вопросы, как уже было сказано, особо остро встали перед государствами Европейского союза на саммите в Тампере, итогом которого стало объявление цели обеспечить права легальных иммигрантов, которые были бы «максимально приближены к правам граждан ЕС»³²². Впоследствии со стороны Европейской комиссии последовал целый ряд предложений и инициатив, которые по сути опережали

³²² См. Presidency Conclusions, 15-16 October 1999. – Paragraph 18, 21.

тот компромисс, который еще предстояло достигнуть по этим вопросам в рамках Совета.

Необходимость гармонизации прав легальных иммигрантов на уровне ЕС связана с тем, что действующих в Европе международных стандартов и договоров оказывается недостаточно для обеспечения равного отношения к иммигрантам повсеместно во всех государствах Европейского союза. Две ключевые конвенции Международной Организации Труда о работниках-мигрантах (1949г.) и о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения (1975г.)³²³ были ратифицированы лишь несколькими странами ЕС (десятью и пятью соответственно). Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей не была ратифицирована ни одной из стран Евросоюза³²⁴. Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (1977г.) касается прав только тех работающих иммигрантов, которые являются гражданами стран-участников Конвенции. Кроме того, Европейский союз заключил более 30 двусторонних международных соглашений с третьими странам, касающихся прав граждан третьих стран³²⁵, однако это не способствовало внутренней гармонизации. Законодательные акты, которые были приняты на уровне ЕС в отношении равенства прав и не дискриминации в сфере занятости³²⁶, безусловно, служат соблюдению основных прав как граждан ЕС, так и граждан третьих стран, проживающих и работающих на территории ЕС. Тем не менее, эти документы не затрагивают целого ряда других основных прав легальных иммигрантов таких, как право на семейную жизнь, свободу передвижения, защиту от выдворения. Ключевыми инструментами, регулирующими эти права граждан третьих стран в ЕС, стали две директивы,

³²³ Международной Организации Труда Конвенция 97 о работниках-мигрантах (1949) и Конвенция 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения (1975).

³²⁴ Всего конвенцию подписали 22 страны+10, ратифицировало 17. В основном это – страны эмиграции, ни одна крупная страна, принимающая иммигрантов.

³²⁵ Hedemann-Robinson M. An overview of recent legal developments at Community level in relation to third country nationals resident within the European Union, with particular reference to the case law of the European Court of Justice / M.Hedemann-Robinson // Common Market Law Review. – 2001. – Vol.38. – No.3. – P.525-586.

³²⁶ Council Directive establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, 2000/78/EC, 27 November 2000, Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, 2000/43/EC, 29 June 2000 ; Regulation extending the provisions of the Regulation 1408/71 to nationals of third countries, 2003/895/EC, 14 May 2003.

принятые Советом в 2003 году. Речь идет о директиве 2003/86/ЕС на право семейного воссоединения³²⁷ и директиве 2003/109/ЕС о статусе и правах иммигрантов, легально проживающих на территории ЕС более пяти лет³²⁸.

Существенная доля граждан третьих стран, проживающих сегодня в странах Европейского союза, прибывает по линии воссоединения семьи.³²⁹ На начало 2000-х годов около 50% всех иммигрантов прибывало в ЕС по линии семейного воссоединения.³³⁰ Для государств Европейского союза этот показатель поднимает важный вопрос, с одной стороны, о том, как контролировать приток иммигрантов, использующих этот канал доступа, а с другой, как обеспечить гармонизацию права на семейное воссоединение в рамках всего Евросоюза.

Первым из целого ряда предложений Европейской комиссии после вступления в силу Амстердамского договора, перенесшего иммиграционную политику в сферу смешенной компетенции ЕС и государств-членов, стал проект директивы о праве на семейное воссоединение.³³¹ Основой для коммунитаризации этой сферы стала Статья 63(3)(а) договора об Учреждении Европейского Сообщества. Директиве предшествовал мягкий механизм регулирования. В 1993 году министры стран-членов ЕС, ответственные за иммиграционную политику, приняли резолюцию о гармонизации национальных политик в области семейного воссоединения.³³² Резолюция устанавливала общие принципы, которыми должны руководствоваться страны в национальных политиках. Тем не менее, в рамках национальных систем продолжали существовать сильно отличающиеся друг от друга нормы и условия воссоединения легальных иммигрантов с членами семьи. Кроме того, право на защиту семейной жизни также закреплено в ряде международных соглашений: во Всеобщей декларации прав человека (1948г.) (Ст.16), в Европейской

³²⁷ Council Directive 2003/86/EC.

³²⁸ Council Directive 2003/109/EC.

³²⁹ Гулина О.Р. Воссоединение семьи как один из путей легальной миграции в странах ЕС и США// Вестник Института Кенана в России. – 2010. – №18. – С.90.

³³⁰ COM(2011) 248 final. – P.13

³³¹ COM(1999) 638 final.

³³² Resolution on the harmonisation of national policies on family reunification: SN 282/1/93 WGI 1497 REV 1, 3 June, 1993.

конвенции о защите прав человека (Ст.8), Европейской конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов (1977г.), в Европейской Социальной Хартии (1961г.), в Международной Конвенции о правах ребенка (1990г.). При этом ни на международном уровне, ни на уровне Европейского союза нет общепринятого определения семьи. В Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Ст.44), принятой в 1990 году и вступившей в силу в 2003 году, содержится следующее определение: «семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства. Государства-участники, подписавшие данную конвенцию, принимают надлежащие меры для обеспечения защиты единства семей трудящихся-мигрантов и берут на себя обязательство содействовать воссоединению трудящихся-мигрантов с их супругами или лицами, состоящими с трудящимися-мигрантами в таких отношениях, которые, в соответствии с применяемым правом, могут быть приравнены к браку, а также с их не состоящими в браке несовершеннолетними детьми». Как уже было сказано ранее, ни одно государство-член Европейского союза эту конвенцию не ратифицировало.

Проект директивы, первоначально предложенный Европейской комиссией, также содержал определение «семьи» по своему содержанию даже более широкое, чем определение конвенции ООН. К членам семьи, которые могут воспользоваться правом на семейное воссоединение, помимо супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, были отнесены «родственники по прямой восходящей линии»³³³ как со стороны иммигранта, так и со стороны его супруга (супруги), материально зависящие от них. Первоначальный текст директивы был широко поддержан представителями гражданского общества и правозащитных организаций³³⁴. Проект директивы 1999 года действительно отличался, новым, более открытым по сравнению с уже действующим в странах ЕС национальным законодательством. Кроме того, было положительно оценено

³³³ European Commission, Proposal for a Council Directive on the Right to Family Unification, COM (1999) 638 final. Brussels, 01.12.1999. – P.26.

³³⁴ ENAR position paper regarding the amended proposal for a Council Directive on the right to family reunion presented by the Commission COM (2002) 225 final 'The right to family reunion is a human right' A step towards equal rights for third-country nationals in the EU – P.1.

соответствие директивы международным нормам³³⁵. Однако государства-члены не одобрили текст директивы в первоначальном виде с его расширительным определением категорий родственников, которые могут претендовать на право семейного воссоединения. Начиная с 1999 года, когда Комиссия предложила на рассмотрение Совету первый вариант директивы, в текст вносились существенные изменения. После долгих переговоров в Совете и неоднократного принятия поправок консенсус был достигнут лишь в феврале 2003 года. Именно в ходе этих четырех лет согласований в Совете проявилась охранительная позиция стран-членов ЕС, для которых вопрос воссоединения иммигрантов с членами семей оказался весьма чувствительным.

Изменения претерпел целый ряд статей и положений. Помимо того, что был сужен список членов семьи иммигранта, которые могут воспользоваться правом на семейное воссоединение, были пересмотрены сроки выдачи разрешения на проживания членами семьи, введены критерии интеграции для несовершеннолетних детей старше 12 лет, сужена категория самих легальных иммигрантов, которые могут воспользоваться правом на семейное воссоединение. В окончательный текст директивы было введено новое понятие «поручителя». Поручитель – это гражданин третьей страны, легальной проживающий на территории страны-члена ЕС, который самостоятельно, либо члены семьи которого, подают заявку на получение права на семейное воссоединение. До этого в проекте директивы использовался термин «заявитель». К числу заявителей первоначально могли относиться в том числе и граждане ЕС, которые хотели бы воспользоваться правом свободы передвижения в сопровождении членов своей семьи, которые являются гражданами третьих стран. Впоследствии в отношении права граждан ЕС и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории других стран-членов Евросоюза была принята отдельная директива³³⁶, ее анализ выходит за рамки данного исследования. Введение нового термина «поручитель» не случайно. Это связано, прежде всего, с экономическим

³³⁵ Opinion of the Economic and Social Committee on the Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification // Official Journal of the European Union. – C 241/108. – 07.10.2002 – P.2.

³³⁶ Council Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the (consolidated version of April 2004) // Official Journal of the European Union. – 2004. – L 158. – P.77-123.

подтекстом³³⁷ условий воссоединения иммигрантов с членами семей и с необходимостью обеспечить дополнительные гарантии того, что вновь прибывающие граждане третьих стран не станут бременем для социально-экономической системы принимающего государства. В таком случае легальный иммигрант, подающий заявление на воссоединение с семьей, выступает гарантом того, что он и его семья будут находиться на самообеспечении, не накладывая на принимающую страну дополнительных финансовых расходов.

Принятая Советом директива о семейном воссоединении³³⁸ определяет, кто может быть поручителем. Для легального иммигранта, претендующего на право воссоединения с семьей, необходимо соблюдение трех обязательных условий: (1) легально проживать на территории страны-члена ЕС; (2) иметь разрешение на временное проживание, срок которого истекает не ранее, чем через год со дня подачи заявления; и (3) иметь перспективы на получение права на постоянное проживание. Последнее условие, как и другие дополнительные, было введено в ходе согласований текста директивы в Совете. Оно остается открытым для интерпретации странами-членами. Более того, национальные государства на свое усмотрение могут выдвигать дополнительные условия. Государства-члены свободны определять в соответствии со своим законодательством, которое действовало на момент вступления в силу данной директивы, дополнительные условия, такие как наличие у претендента на право семейного воссоединения жилья, социальной страховки и стабильного заработка. Несмотря на сильную критику как либерально настроенного экспертного сообщества, так и представителей гражданского общества такой позиции государств ЕС и введения поправок, желание стран обеспечить себе гарантии того, что прибывшие члены семьи легального иммигранта не становились бременем для национальных социальных систем, на наш взгляд, видится вполне обоснованным.

Другой крайне важной поправкой со стороны Совета стало введение дополнительных положений к Статье 4 (пункты 1 и 6) и Статье 8. Согласно

³³⁷ Aaraj J. Towards Proactive Immigration Policy for the EU? // CEPS Working Document №198, December 2003. – P.8.

³³⁸ Council Directive 2003/86/EC.

поправкам к статье 4 страны-члены в виде исключения свободны ввести интеграционные тесты для детей возрастом старше 12 лет, которые самостоятельно без сопровождения прибывают в страну по линии семейного воссоединения. Среди государств поддержавших данное положение в Совете – Австрия, Германия и Нидерланды.³³⁹ Кроме того, страны свободны ввести правило, согласно которому, заявка на воссоединение с ребенком, может быть подана только до достижения им 15-летнего возраста. Во внесении этих изменений в проект директивы четко прослеживается стремление государств-членов перенести нормы национального иммиграционного законодательства на наднациональный уровень, усиливая при этом ограничительный характер принимаемых общих для всего ЕС правил. Утверждение этих поправок, а также поправки к Статье 8 об увеличении срока рассмотрения заявки и принятия решения до трех лет, стали предметом судебного разбирательства «Европейский парламент против Совета»³⁴⁰. Европейский парламент подал иск в Европейский суд с требованием аннулировать вышеуказанные пункты из текста принятой директивы. Главным аргументом Парламента была апелляция к международному праву и к основополагающему документу ЕС, а именно к Статье 6(2) Договора о ЕС, в которой содержится ссылка на соблюдение Статьи 8 Европейской Конвенции прав человека, которым, по мнению истца, не соответствуют отдельные положения директивы. Суд вынес решение, в котором отклонил иск Европарламента и признал право национальных государств, руководствуясь национальными интересами, прибегать к применению *права исключения*, которое содержится в директиве. Суд постановил, что при этом национальные государства не нарушают основные права человека и право на семейную жизнь. При этом Суд особо подчеркнул, что исключения должны применяться и интерпретироваться странами в свете пункта 5 статьи 5 самой директивы, а именно с «должным вниманием к насущным интересам несовершеннолетних детей»³⁴¹.

³³⁹Wiesbrock A. Legal Migration to the European Union. – Lieden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. – P.356.

³⁴⁰ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006 — European Parliament v Council of the European Union (Case C-540/03) // Official Journal of the European Union. – C 190/1. – 12.08.2006.

³⁴¹ Ibid.

Следует учитывать и то, что директива является более мягким инструментом юридической силы в сравнении с регламентом, который оставляет за странами членами определенную свободу при имплементации наднациональных норм в национальное законодательство. Первая статья директивы говорит, что определение условий обладания правом на семейное воссоединение остается за странами-членами ЕС. Таким образом, на наш взгляд, нельзя сказать, что директива 2003/86/ЕС о семейном воссоединении твердо закрепила право легальных иммигрантов в этой области. С помощью директивы так и не удалось добиться существенной гармонизации национального законодательства. Директивой были определены общие условия возможности легальным иммигрантом приобрести право воссоединения с семьей. Однако документ оставил за странами-членами существенную свободу вводить дополнительные ограничения, давая возможность проявлению «принципа обусловленности» в этой области. Достаточно взглянуть на различия в установлении дополнительных условий приобретения иммигрантами права в национальных нормах отдельных стран членов, чтобы оценить степень свободы стран в имплементации данной директивы. Что касается наличия жилья у поручителя, то это условие является обязательным в Германии, Франции, Нидерландах и Португалии. Эти же государства требуют от иммигранта подтверждения стабильного и достаточного уровня дохода, для обеспечения проживания воссоединившихся с ним членов семьи. В то время как в Бельгии, Финляндии, Люксембурге, Швеции это условие отсутствует.

Согласно статье 4 директивы государства-члены в праве устанавливать интеграционные меры в качестве условия воссоединения семей иммигрантов. В том числе речь идет и прохождение интеграционных тестов на знание языка и культуры еще до въезда и получения разрешительных документов – так называемая «интеграция за границей». Все дополнительные меры, право вводить которые директива дает национальным государствам, по сути становятся мерами иммиграционного контроля и зачастую служат механизмом по ограничению числа приезжих граждан третьих стран по каналу воссоединения семьи.

В 2008 году в свет вышел Доклад Еврокомиссии по оценке имплементации директивы о праве на семейное воссоединение.³⁴² Государства-члены должны были завершить имплементацию директивы в национальное законодательство к 3 октября 2005 году. Показательным является следующий факт: против 19 государств ЕС Комиссия начала процедуры, связанные с нарушением сроков имплементации директивы. Большинство стран-членов не отчитались перед Комиссией о завершении процесса имплементации положений директивы в национальное законодательство. Более того, Комиссия подала иск на четыре государства-члена в Европейский суд. Три иска были отклонены и лишь по делу «Комиссия против Люксембурга» Судом было вынесено решение³⁴³. Суд постановил, что несоблюдение сроков имплементации Люксембургом означает нарушение страной своих обязательств по директиве.

В позиции стран-членов наблюдается противоречие, связанное с тем, что с одной стороны они стремятся ограничить общее число иммигрантов, прибывающее на их территорию, а, с другой, государствам необходимо выполнять условия международных конвенций и договоров, обеспечивать соблюдение основных прав и свобод. Стоит отметить, что деятельность Суда ЕС по защите прав иммигрантов составляет важный фактор при формировании общей иммиграционной политики ЕС. Возросшая роль Суда уже проявилась в ряде решений, вынесенных в отношении имплементации директив о статусе долгосрочного резидента и о праве на семейное воссоединение, согласно которым государства ЕС должны руководствоваться и исходить из целей директивы, принципов эффективности и пропорциональности при включении наднациональных норм с свои законодательные системы. Кроме того, вступление в силу Лиссабонского договора признало юридически обязывающую природу Хартии Европейского союза об основных правах, в том числе при имплементации права ЕС с сфере регулирования иммиграции, причислив его к основополагающим документам ЕС и Суду ЕС принадлежит

³⁴² Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, COM (2008) 610 final. Brussels, 08.10.2008.

³⁴³ Judgment of the Court (Seventh Chamber) of 6 December 2007 — Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg, (Case C-57/07) // Official Journal of the European Union. – C22/14. – 26.01.2008.

функция контроля за исполнением положений Хартии в процессе европеизации иммиграционной политики ЕС.

Доклад Еврокомиссии свидетельствовал также о том, что государства-члены нарушали не только сроки имплементации директивы, но и существенным образом отходили от исполнения целого ряда положений директивы. В 2011 году вышла в свет Зеленая книга о праве на семейное воссоединение граждан третьих стран, проживающих в Европейском союзе³⁴⁴. В данном документе Еврокомиссия заявила о запуске общественных консультаций о возможной реформе директивы с участием всех заинтересованных сторон, в том числе представителей 24 стран-членов ЕС, Турции, международных организаций, национальных НКО, региональных и местных администраций, а также частных лиц, включая ученых и исследователей в данной сфере.³⁴⁵ Обсуждению подлежали такие вопросы как: кто может быть поручителем, может ли быть расширено понятие «семьи», принятое в директиве, каковы границы введения интеграционных мер и условий осуществления права на воссоединение с семьей для граждан третьих стран. Результаты консультацией выявили, что бóльшая часть стран-членов ЕС не готова к пересмотру директивы, не видя в этом необходимости. Единственной страной, высказавшей за реформу, выступили Нидерланды, предлагая при этом ужесточить ряд положений и усилить общий акцент не на правах, а на ответственности иммигрантов. Исходя из этого, представители независимых организаций высказали опасение о целесообразности пересмотра директивы, опасаясь, что государства-члены могут таким образом ужесточить уже принятое законодательство. Отказавшись от идеи реформирования директивы, Комиссия в 2014 году предложила руководство по корректному применению действующей директивы.³⁴⁶

³⁴⁴ European Commission, Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC), COM(2011) 735 final. Brussels, 15.11.2011.

³⁴⁵ Summary of stakeholder responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals – P.4 [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary_of_stakeholder_responses_en.pdf (accessed: 03.05.2014).

³⁴⁶ Communication From The Commission To The European Parliament And The Council on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, COM(2014) 210 final. Brussels, 03.04.2014.

Директива 2003/86/ЕС стала первым законодательным инструментом в сфере легальной иммиграции на коммунитарном уровне. Безусловным ее достижением служит постулирование общих правил предоставления гражданам третьих стран права на воссоединение с семьей. В национальном законодательстве таких стран как Румыния, Мальта, Кипр впервые появился четкий свод правил о реализации иммигрантами данного права.³⁴⁷ В то же время, ряд положений директивы заключают в себе возможность государств-членов корректировать или вводить дополнительные условия. Одним из противоречивых является положение о возможности установления интеграционных условий для членов семьи, претендующих на воссоединение. При этом принимающее государство вправе потребовать выполнения установленных условий еще до подачи заявления. Определив минимальные стандарты, директива в то же время легитимизировала право национальных государств быть финальными арбитрами в данном вопросе.

Директива в отношении прав легальных иммигрантов, была принята Советом также в 2003 году и касалась статуса граждан третьих стран, легально проживающих в ЕС на долгосрочной основе.³⁴⁸ Как и директива о праве на семейное воссоединение, директива 2003/109/ЕС о статусе граждан третьих стран стала предметом довольно долгих переговоров и согласований и претерпела ряд существенных изменений по сравнению с первоначальным текстом, предложенным Комиссией.³⁴⁹ В переговорном процессе вновь проявилась крайняя осторожность национальных государств по отношению к гармонизации прав иммигрантов.³⁵⁰ Процесс переговоров и внесение поправок в текст проекта директивы продемонстрировали то противоречие в подходах к регулированию легальной иммиграции, которое существует между Комиссией, как правило, поддерживаемой Парламентом, с одной стороны, и Советом и отдельными странами-членами, с другой. Необходимость принятия директивы в

³⁴⁷ COM(2008) 610 final. – P.14

³⁴⁸ Council Directive 2003/109/EC.

³⁴⁹ European Commission, Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (2001)127 final — 2001/0074(CNS)) // Official Journal of the European Union. – C 240E. – 28.8.2001. – P.79–87.

³⁵⁰ Arap J. Towards Proactive Immigration Policy for the EU?// CEPS Working Document №198, December 2003. – P.7.

отношении легальных иммигрантов, постоянно проживающих на территории ЕС, обусловлена одновременно несколькими факторами. Во-первых, стоит отметить, что и до принятия Амстердамского договора существовали соответствующие международные нормы. Среди них можно отметить резолюцию Совета министров Европейского Сообщества 1976 года, которая признавала необходимость обеспечения равного отношения к гражданам третьих стран в ряде областей. Также во второй половине 1980-х годов эту позицию поддерживали НКО и Парламентская Ассамблея Совета Европы. В марте 1996 года в период председательства Франции в Совете была принята резолюция о статусе граждан третьих стран, постоянно проживающих на территории стран-членов ЕС.³⁵¹ Годом позднее Европейская комиссия выступила с предложением принять Конвенцию о приеме граждан третьих стран, которое было поддержано Европарламентом.³⁵² Позиция Комиссии заключалась в том, что интеграция граждан третьих стран, включающая в себя предоставление им определённых и прав и статуса проживания исходит из демократического императива и традиции, на которой зиждется ЕС. В основе предложения Комиссии лежали уже существующие положения законодательства Сообщества в отношении свободы передвижения граждан стран-членов, которую возможно было бы распространить и на определенные категории иммигрантов. В этом как раз и состояло несоответствие с позицией Совета, который в текст упомянутой резолюции ввел весьма серьезное ограничение на получении статуса долгосрочного резидента³⁵³ – минимальный срок постоянного проживания на территории ЕС равный десяти годам. В дальнейшем усилиями Комиссии это барьер был снижен до пяти лет. В направлении смягчения условий предоставления статуса Комиссию поддержали неправительственные организации, ассоциация практикующих юристов, занимающихся вопросами иммиграции, группа старших должностных лиц из семи стран-членов ЕС и Швейцарии, а также Совет Европы и Группа по

³⁵¹ Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States // Official Journal of the European Communities. – С 80/2. – 18.03.1996. – P.2-4.

³⁵² Proposal for a Council Act establishing the Convention on rules for the admission of third-country nationals to the Member States // Official Journal of the European Communities. – С 337. – 07.11.1997. – P.9-19.

³⁵³ Понятие «long-term residence status», в российском миграционном законодательстве аналогично виду на жительство.

миграционной политике.³⁵⁴ Тем самым Европейская комиссия использовала возможность вновь поднять вопрос интеграции и правового статуса граждан третьих стран на повестку дня в преддверии принятия Амстердамского договора. В тексте последнего впоследствии, как и в Заключениях Совета в Тампере, призналось, что Европейский союз является регионом иммиграции и граждане третьих стран должны быть обеспечены правами сравнимыми с правами граждан ЕС.³⁵⁵ В 2001 году Комиссия предложила проект директивы³⁵⁶, отмечая, что регулирование правового статуса и интеграции существенного числа легальных иммигрантов требует законодательного закрепления.

Вместе с тем в начале 2000-х годов на национальном уровне нарастала тенденция к ужесточению условий натурализации. Тон задавали Нидерланды, где в 2003 году были приняты поправки к Акту о гражданстве, согласно которым претендент на получение гражданства королевства обязан пройти четырехчасовой тест на знание голландского языка, в том числе навыков чтения, устной и письменной речи, и основ общественного устройства принимающей страны. Великобритания, Дания и Франция³⁵⁷ также последовали примеру Нидерландов и ужесточили свое законодательство. В таком непростом контексте происходило обсуждение проекта директивы.

Как и директива о семейном воссоединении, директива о статусе легальных иммигрантов была призвана стать инструментом реализации цели, обозначенной на саммите в Тампере. А именно максимально уравнивать права легальных иммигрантов с правами граждан ЕС. Основные права, систематизированные в Хартии Европейского союза об основных правах³⁵⁸,

³⁵⁴ См. подробнее: The Amsterdam Proposals. ILPA/MPG Proposed Directives on Immigration and Asylum. London/Brussels.

³⁵⁵ Boelaert Suominen S. Non-EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC on the Status of Third-Country Nationals who are Long-Term Residents: five paces forward and possibly three paces back // *Common Market Law Review*. – 2005. – Vol.42. – Issue 4. – P.1018.

³⁵⁶ European Commission, Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (2001) 127 final — 2001/0074(CNS)) // *Official Journal of the European Union*. – C 240E. – 28.8.2001. – P.79–87.

³⁵⁷ Carrera S. Nationality, Immigration and “The Republican Integration” in France // *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU* / E.Guild, K. Groenendijk, S.Carrera (eds.). – Farnham: Ashgate, 2009. – P.315-335.

³⁵⁸ Charter of Fundamental Rights of the European Union // *Official Journal of the European Union*. — 2007. – C 303. – P.1-17.

которая позднее, с вступлением в силу Лиссабонского договора, вошла в число основополагающих документов Евросоюза, можно разделить на три категории:

1. универсальные права человека;
2. права, регулируемые национальным законодательством или правом ЕС;
3. особые права граждан ЕС.

К легальным иммигрантам в полном объеме можно отнести права лишь первой категории. Это – гарантии уважения человеческого достоинства и демократические свободы. Право на культурное разнообразие (ст.22), которое относится в равной степени и к гражданам третьих стран на территории ЕС, попадает под вторую категорию. Непосредственно ко второй категории относятся право на свободу передвижения и проживания в любом из государств-членов (ст.15(2) и ст.45); отсутствие дискриминации по признаку гражданства (ст.21(2)). директива о статусе легальных иммигрантов регулирует именно эту категорию прав для граждан третьих стран. Однако в отличие от Хартии, в тексте директиве содержатся существенные ограничения, которые в ходе переговорного процесса были добавлены государствами-членами. Правами из третьей группы, включающей дипломатическую защиту (ст.46), а также политическое участие (право избирать и быть избранным в Европейский парламент (ст.39)), а также участвовать в местных выборах (ст.40) могут пользоваться исключительно граждане Евросоюза.

Сам по себе статус долгосрочного резидента ЕС, которым наделяется иммигрант в соответствии с директивой, защищает его от высылки из страны (например, в случае, если он потеряет работу), предоставляет, хоть и с рядом оговорок, право свободного передвижения по территории всего Евросоюза. До принятия этой директивы легальные иммигранты, за исключением нескольких привилегированных категорий³⁵⁹, не могли пользоваться правом свободы передвижения. Директива гарантирует и ряд других важных прав (ст. 11) –

³⁵⁹Единственными категориями граждан третьих стран, которые обладали производным правом\свободы передвижения в течении более чем трех месяцев, были, во-первых, члены семьи гражданина ЕС, граждане третьих стран, подписавших с ЕС соглашения об ассоциации (например, Турция и Марокко), либо соглашения о партнерстве, и, наконец, работники компаний, от имени которых они вели деятельность на территории другой страны ЕС.

равное обращение с гражданами ЕС в таких сферах как: доступ к рынку труда и возможность заниматься предпринимательской деятельностью, доступ к образованию и профессиональной подготовке, признание дипломов и квалификаций, доступ к системе социального страхования, доступ к товарам и услугам, свобода собраний и свобода передвижения внутри принимающей страны.

Аналогично директиве о семейном воссоединении, в директиве о статусе легальных иммигрантов четко прослеживается принцип обусловленности, который твердо отстаивают национальные государства. Главными сторонниками данного принципа выступили Австрия, Германия и Нидерланды.³⁶⁰ Так, кроме основного условия необходимого для приобретения статуса долгосрочного резидента ЕС (проживание на легальных основаниях на территории государства ЕС непрерывно на протяжении свыше пяти лет), страны-члены свободны выдвигать к кандидатам на приобретение статуса дополнительные условия, во многом повторяющие условия, упомянутые в директиве 2003/86/ЕС о праве на семейное воссоединение. Среди дополнительных условий, которые могут выдвинуть страны-члены – наличие постоянного и стабильного дохода, медицинской страховки и жилья. В этом проявляется не открытый, а напротив, рестриктивный подход³⁶¹, который отстаивают страны ЕС. Усилиями самых активных участников переговоров в рамках Совета: Австрии, Германии и Нидерландов – в первоначальный текст директивы была внесена новая статья (ст. 5), которая, на наш взгляд, имеет ключевое значение. Согласно пролоббированной этими странами поправке, государства ЕС вправе потребовать от иммигранта «соответствовать условиям интеграции» в соответствии с их национальным законодательством и интеграционной политикой. При этом в директиве не содержится четкого определения «условий интеграции», оно открыто для интерпретации национальными властями. Понятие, предложенное Комиссией в первоначальном варианте директивы – «интеграционные меры», принятый же в

³⁶⁰См. Подробнее: Halleskov L. The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality? / L. Halleskov // European Journal of Migration and Law. – 2005. – Vol. 7. – No. 2. – P.181-201.

³⁶¹ Carrera S. Integration' as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-Term Residents in the EU // CEPS Working Document No. 219 / March 2005. – P.18.

окончательном варианте термин «интеграционные условия», подчеркивает финансовую ответственность иммигрантов, претендующих на статус резидента ЕС по покрытию расходов на интеграционные курсы и программы.³⁶² В этой связи Комиссия подала иск против Нидерландов³⁶³ за установление завышенного размера взноса для получения статуса резидента ЕС по директиве (несколько сотен евро). Судом ЕС эта мера была оценена как злоупотребление и дискриминация в отношении граждан третьих стран, поскольку для граждан ЕС получение документов, подтверждающих статуса резидента обходится в десятки раз дешевле (в тридцать евро).

Такое значимое право как право проживать в другой стране-члене, отличной от страны, гарантировавшей статус долгосрочного резидента ЕС, также оказывается ограниченным. В окончательный текст директивы были внесены изменения, согласно которым директива по сути не наделяет обладателей статусом долгосрочного резидента ЕС правом на свободу передвижения, а «определяет условия, на которых это право может быть предоставлено им». Кроме того, реализация права на свободу передвижения гражданами третьих стран ограничивается дополнительными бюрократическими процедурами. Обладатель статуса долгосрочного резидента ЕС, решивший переехать в другую страну-член Евросоюза для проживания или трудоустройства, должен вновь пройти соответствующую административную процедуру и подать официальную заявку в уполномоченные органы этой страны. Кроме того, второе государство-член ЕС может потребовать выполнения интеграционных условий (прохождения интеграционных, дополнительное обучения на языковых курсах), согласно собственным законодательным нормам. Существование различных интеграционных моделей и режимов играет роль барьера для осуществления права свободно передвигаться и проживать на территории ЕС для граждан третьих стран. Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что отсутствие гарантий гомогенного правового статуса для граждан третьих стран на территории всего

³⁶² Groenendijk K. Legal Concepts of Integration in EU Migration Law // European Journal of Migration and Law, Vol. 6. – No. 2, 2004. – P.111-26.

³⁶³ Judgment of the Court (Second Chamber) of 26 April 2012 — European Commission v Kingdom of the Netherlands, (Case C-508/10) // Official Journal of the European Union. – C174/7. – 16.06.2012.

Евросоюза препятствует реализации равного отношения к легальным иммигрантам как к гражданам ЕС, что было заявлено в качестве первоначальной цели принятия данной директивы.³⁶⁴

Существенной ограничительной поправкой в тексте директивы стало также сокращение срока действия разрешения на проживание с десяти до пяти лет с правом последующего пятилетнего продления. В результате существования директивы в таком виде, обладателями статуса резидента ЕС стало не такое значительное число легальных иммигрантов, как ожидалось³⁶⁵. По данным Евростата, к 2009 году порядка полумиллиона граждан третьих стран смогли воспользоваться директивой 2003/109/ЕС и приобрести статус резидента ЕС. Подавляющее большинство из них проживают в четырех из 27 стран-членов Евросоюза. К их числу принадлежат: Эстония (187400 чел.), Австрия (166600 чел.), Чехия (49200 чел.) и Италия (45200 чел.)³⁶⁶. В то время как в таких традиционных странах иммиграции, во Франции и Германии, их число составляет около двух тысяч человек. Помимо этого, в нескольких странах из числа легальных иммигрантов, которые могут претендовать на статус долгосрочного резидента, исключены следующие категории: актеры, спортсмены, священнослужители, социальные работники, ученые, члены семьи резидентов из третьих стран, малоквалифицированные рабочие и легальные иммигранты, пребывающие на территории ЕС на временном основании (получение образования, сезонная занятость и т.п.)³⁶⁷.

Неэффективность действия данной директивы объясняется несколькими причинами. Во-первых, это – избирательный подход к предоставлению статуса долгосрочного резидента ЕС гражданам третьих стран, заложенный поправками, внесенными в окончательный текст директивы в результате переговоров в Совете. Директива предполагает ряд исключений для государств-

³⁶⁴ Carrera S. 'Integration' as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-Term Residents in the EU // CEPS Working Document No. 219 / March 2005. – P.16

³⁶⁵ Huddleston T. Commission 'deplores weak impact' of EU long-term residence directive. [Electronic resource]. URL:<http://www.mipex.eu/blog/commission-deplores-weak-impact-of-eu-long-term-residence-directive> (accessed: 17.06.2015)

³⁶⁶ Ibid.

³⁶⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents COM(2011) 585 final, Brussels, 28.9.2011 – P.2

членов, т.е. по своему усмотрению государства могут в некоторых случаях применять нормы национального права, которые действовали на момент принятия директивы. Государства активно используют право исключения для осуществления строгого контроля над тем, кто из легальных иммигрантов может претендовать на получение статуса. Кроме того, не все категории легальных иммигрантов в зависимости от уровня их образования и возраста могут пройти испытания и выполнить высокие требования по интеграции³⁶⁸. Австрия, Кипр, Финляндия, Франция, Германия, Италия и Люксембург относятся к числу стран, в которых условия интеграции крайне строгие. В 1999 году Германия была единственной страной требующей от претендента на получения статуса резидента знание немецкого языка. Спустя десятилетие этот подход распространился как на традиционные страны иммиграции: Австрию, Данию, Францию, Нидерланды и Великобританию, – так и на такие государства, как Кипр, Чехия, Греция, Италия и Португалия. Подобные правила позволяют говорить о том, что в некоторых странах-членах ЕС условия получения статуса резидента крайне близки к условиям натурализации, которая в свою очередь гарантирует легальному иммигранту более высокий уровень защищенности прав. В свете этого иммигранты делают выбор в сторону натурализации, а не получения статуса резидента, который носит лишь временный характер. Стоит отметить, что при этом, в 14 странах ЕС приобретение этих статусов является взаимоисключающим.

Доклад Еврокомиссии об имплементации директивы 2003/109/ЕС как и в случае с директивой о праве на семейное воссоединение выявил ряд проблем.³⁶⁹ Согласно ст.26 государства-члены ЕС должны были внести соответствующие директиве изменения на национальное законодательство до 23 января 2006 года. В 2007 году, согласно ст. 258 (ex-226) Договора о функционировании ЕС, Еврокомиссия инициировала судебные разбирательства в отношении 20 стран-членов, которые не исполнили установленные обязательства в назначенный

³⁶⁸ Ibid. – P.3

³⁶⁹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, COM(2011) 585 final. Brussels, 28.9.2011.

срок.³⁷⁰ Правом ввести дополнительные условия интеграции для получения статуса долгосрочного резидента воспользовались 14 стран Евросоюза. При этом в Австрии, Франции, Нидерландах, Мальте, Латвии, Ирландии и Германии в интеграционные условия вошло не только прохождение курсов или теста на знание языка, но и сдача теста на гражданскую интеграцию, проверяющий знания истории, ценностей и правопорядка принимающего государства. Кроме того, существенным нарушением положений директивы названы действия Кипра, Чехии, Венгрии, Италии, Румынии и Словении, которые запрошивают у претендента на получение статуса долгосрочного резидента дополнительные документы (справка о несудимости), не обозначенные в директиве. Критику Комиссии вызывает и различие в размере пошлин (от 260 до 600 евро) в различных государствах-членах ЕС.

Подводя итог анализу процесса принятия и содержания двух рассмотренных директив, стоит напомнить, что первоначально обе директивы были призваны максимально приблизить права легальных иммигрантов к правам граждан ЕС. Введение принципа обусловленности и предоставление странам-членам весьма широкой свободы в имплементации положений директив не позволило выполнить задуманное.³⁷¹ Принимая во внимание ограничения в виде дополнительных условий, в том числе «интеграционных тестов», обусловленность служит все-таки вынужденной мерой для национальных государств, стремящихся минимизировать негативные последствия (такие злоупотребления в соблюдении законных процедур, перенапряжение социальной системы, фрагментация общества и т.п.), связанные с довольно серьезным притоком иммигрантов на свои территории.

3.2. Концепция «гражданства» в иммиграционной политике Европейского союза.

До 1980-х гг. в политическом лексиконе европейских стран в отношении интеграции мигрантов доминировало два термина: «ассимиляция» (*assimilation*)

³⁷⁰ Cases C-5/07 (Commission/Portugal), C-59/07 (Commission/Spain) and C- 34/07 (Commission/Luxembourg).

³⁷¹ Arap J. Towards Proactive Immigration Policy for the EU? // CEPS Working Document №198, December 2003. – P.5

и «включение» (*inclusion*). Термин «интеграция» и одновременно новый одноименный практический подход стали постепенно вытеснять их. Принципиальное отличие интеграции от ассимиляции состоит в том, что интеграция допускает сохранение иммигрантами своих этнокультурных, языковых и религиозных особенностей и даже определенных связей со страной происхождения. В отличие от «включения», которое часто ассоциируется с практикой позитивной дискриминации, интеграция рассчитана на длительный процесс адаптации иммигранта к условиям страны пребывания и носит более сбалансированный характер. Интеграция также противопоставляется сегрегации и дискриминации лиц по месту рождения или этническому происхождению, по религиозной принадлежности.

Одной из целей иммиграционной политики Евросоюза служит социально-политическая интеграция легально проживающих в странах ЕС иммигрантов, основанная на постепенном сближении прав и обязанностей граждан Евросоюза и всех резидентов, уже проживающих в ЕС в течении определенного периода времени. На данном принципе, впервые озвученном на саммит в Тампере в октябре 1999 года, основывается новая концепция гражданства, получившая название «цивильное гражданство» (*civic citizenship*). Термин «цивильное гражданство» был предложен в Сообщении Комиссии ЕС об иммиграции, интеграции и занятости в июне 2003 года.³⁷² Согласно ему, иммигранты должны быть обеспечены определенными основными права и обязанностями, которые они будут приобретать постепенно с прошествием определенного количества лет постоянного законного проживания на территории ЕС. Основными инструментами реализации концепции гражданского гражданства в Евроспейском союзе на практике выступают три вышеупомянутые директивы: 2003/86/ЕС о праве на семейное воссоединение, 2003/109/ЕС о статусе граждан третьих стран, легально проживающих в ЕС на долгосрочной основе и 2011/98/ЕС о едином разрешительном документе и общем своде прав работающих иммигрантов.

³⁷² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment, COM(2003) 336 final.

Концепцию гражданского гражданства стоит рассмотреть подробнее в контексте развития теорий и понимания гражданства в западных либеральных демократиях. Самое общее определение понятия «гражданин» говорит о том, что это член сообщества, обладающий правами и наделенный обязанностями, связанными с его членством в данном сообществе. Современными исследователями гражданства³⁷³ выделяются такие измерения как:

- легальный статус;
- политическое и иные виды участия в жизни сообщества;
- идентичность и чувство принадлежности.³⁷⁴

Первый состоит в том, что под гражданством понимают легальный статус, определяемый через гражданские, политические и социальные права индивида. Гражданин в таком случае, свободен поступать в соответствии с законом и имеет право требовать защиты со стороны закона. Кроме того, легальный статус гражданина может основываться на двух принципах: на «праве почвы» *jus soli* или на «праве крови» *jus sanguinis*. То есть право гражданства может быть либо наследовано от родителей, либо приобретено в результате рождения на территории принимающего государства. Однако в отношении иммигрантов первого поколения оба эти принципа не действуют, и тогда гражданство может быть приобретено только посредством процесса натурализации.³⁷⁵ Второй элемент рассматривает гражданина как политического актора, активно участвующего в деятельности политических институтов общества. Исторически это измерение гражданства носило исключительную функцию. Третье измерение гражданства состоит в отношении к гражданину как к члену политического сообщества, чувство принадлежности к которому и представляет собой источник формирования его идентичности. Чувство общей политической истории и судьбы приводит

³⁷³ Cohen J. Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos // *International Sociology*. – 1999. – No.4(3). – P. 245-268.; Kymlicka W. *Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts* // *Citizenship in Diverse Societies* / Ed. by W. Kymlicka, W. Norman. – Oxford: Oxford University Press, 2000. – P.1-41; Carens, J. H. *Culture, Citizenship, and Community. A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*. – Oxford: Oxford University Press, 2000. – 296 p.

³⁷⁴ Bloemraad I. *Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation, and Challenges to the Nation-State* / I. Bloemraad, A. Korteweg, G. Okc.e Yurdakul // *The Annual Review of Sociology*. – 2008. – No. 34. – P.1-27.

³⁷⁵ Odmalm P. *Migration Policies and Political Participation: Inclusion or Intrusion in Western Europe?* / P. Odmalm – London: Palgrave Macmillan, 2005. – 272 p. ; Bloemraad I. *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada* / I. Bloemraad. – Berkeley: Univ. Calif. Press, 2006. – 382 p.

индивидов к желанию жить в одном государстве при одном правительстве.³⁷⁶ Оно также носит ограничительный характер, проводя четкую разграничительную линию между понятиями «мы» и «другие». Гражданство, определяемое через принадлежность, также может стать препятствием для иммигрантов в получении как легального статуса, так и определенных прав, в том числе связанных с правом политического участия. Кроме того, иногда выделяют и «психологическое» измерение гражданства³⁷⁷, которое тесно связано с третьим из перечисленных элементов. К нему, как правило, относят субъективное индивидуальное либо коллективное чувство принадлежности к данному сообществу, которое влияет на процесс социальной интеграции и уровень сплоченности сообщества. Но в то же время стоит отметить, что сама социальная интеграция не является составляющим элементом гражданства, а представляет собой конечную цель, которой призвано способствовать гражданство.

В западной традиции исторически существовало два пути развития принципа гражданства. Одна зародилась в афинском городе-государстве и рассматривала гражданство в категориях участия и вовлеченности индивидов в жизнь полиса. Другая появилась в Риме, нуждающемся в ходе экспансии своей имперской власти на большие территории и иноплеменные народы интегрировать новое население с помощью распространения гражданского формально-легального статуса принадлежности к империи. Эти две традиции заложили основы и двух современных моделей гражданства: *республиканской* и *либеральной*. Основным центром республиканской модели гражданства является гражданское самоуправление и соучастие граждан в процессе создания законов. Таким образом, по существу республиканская модель делает акцент на втором измерении гражданства как политическом долге, выражаемом в активном политическом участии. Согласно *либеральной* модели гражданство понимается как возможность и право быть защищенным законом, представляет собой закрепленный легальный статус, что свидетельствует об инклюзивном потенциале и о широком и гибком

³⁷⁶ Милль Дж. Ст. О Свободе / Пер. с англ. А. Н. Неведомского // Антология мировой либеральной мысли (I половины XX века). – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – С. 288–392.

³⁷⁷ Carens J. H. Culture, Citizenship, and Community. A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness / J. H. Carens. – Oxford: Oxford University Press, 2000. – P. 166.

характере либеральной модели³⁷⁸. Вызовы внутреннего разнообразия общества современных обществ постепенно привели к слиянию трех основных измерения гражданства в единой универсалистской модели, утверждающей гражданство в качестве легального статуса, с помощью которого гражданские, политические и социальные права приобретаются членами сообщества. Основным выразителем этой модели стал Тревор Маршал³⁷⁹. Центральный тезис Т.Маршала состоял в том, что XX век стал свидетелем широкой экспансии/распространения социальных прав и именно формальный легальный статус гражданства способен привести к активизации политического участия индивидов и развитию национальной идентичности и чувства принадлежности к нации у членов общества.

Позднее, в 1980-90-е гг. перед исследователями встал вопрос о гражданстве в отношении иммигрантов и политики государств по их интеграции и натурализации, а также их готовности эту политику реализовывать. В литературе, посвященной главным образом эмпирическим исследованиям этих проблем, обычно разделяют два типа государственного национализма: *этнический* и *гражданский* – от которых, в конечном итоге, зависит процесс и условия предоставления гражданства иммигрантам. Этнический национализм носит крайне ограничительный характер, так как выделяет происхождение в качестве условия принадлежности к нации. Это было характерно, например, для Германии до начала 2000-х годов. Гражданская же модель национализма делает ставку на добровольности политического членства и с этой точки зрения обладает большим включающим потенциалом. К ней обычно относят французскую модель. Этнический национализм предполагает предоставление гражданства по «праву крови» и сопровождается более сложной процедурой натурализации иммигрантов. В качестве примера можно привести Австрию, Грецию и Швейцарию. Гражданское понимание нации как правило предполагает больший доступ к формальному членству и приобретению легального статуса гражданства, опираясь на «право почвы» (*jus soli*). К ярким примерам стран с таким подходом можно отнести Канаду, Соединенные Штаты, Австралию и Францию.

³⁷⁸ Leydet D. Citizenship // The Stanford Encyclopedia of Philosophy/ Ed. by Edward N. Zalta. – Spring, 2009. [Electronic resource]. URL: <http://plato.stanford.edu/archives/spr2009/entries/citizenship/> (accessed 03.04.2013).

³⁷⁹ Marshall T. H. Citizenship and Social Class. – London: Pluto Press, 1991. – 102 p.

Важным положением, на котором основывается концепция гражданского гражданства, состоит в том, что все индивиды обладают равной свободой и должны быть наделены равными основными правами. Свобода в данном случае понимается в своем «негативном» качестве, т.е. как свобода от посягательства и самого государства на права индивида.³⁸⁰ Именно способность государства обеспечить защиту прав и свобод своих граждан становится основанием его легитимности в глазах индивидов. Гражданство выступает в качестве инструмента, призванного обеспечить минимальный уровень свободы, необходимый индивиду. В то же время, и у индивидов, признающих, что именно государство отвечает и гарантирует их свободу и права, возникают гражданские обязанности по отношению к политическому сообществу, государству. С этой точки зрения принцип гражданского гражданства преодолевает исключительность, присущую этническому национализму. Государство в данном случае остается нейтральным к этнической принадлежности своих граждан и именно это допускает возможность плюрализма.

Таким образом гражданство как принцип, базирующийся на основных правах человека и ценностях либеральной демократии, может быть воплощен и на наднациональном уровне. По мнению Д. Акоста Аркаразо действующее в ЕС законодательство, закрепляющее права и статус граждан третьих стран, максимально приближенные к правам и статусу граждан ЕС, может выступать в качестве субсидиарной формы гражданства Европейского союза.³⁸¹ Гражданский принцип имеет право на существование в отношении наднационального гражданства, поскольку в таком случае наднациональные институты берут на себя обязательство защиты и гарантии прав и свобод индивидов от посягательства национальных правительств. Это тесно пресекается с понятием «постнационального» гражданства.

Как мы уже отмечали, гражданство часто широко определяют как форму членства в определенном политическом и географическом сообществе, и в роли

³⁸⁰ Берлин И. Две концепции свободы // Современный либерализм: Ролз, Берлин, Дворкин, Кимлика, Сэндел, Тейлор, Уордон. – М.: Дом интеллектуальной книги; Прогресс-Традиция, 1998. – С.19-43.

³⁸¹ Подробнее см.: Arcarazo D.A. The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109. – Leiden: Martinus Nijhoff, 2011. – 266 p.

сообщества в таком случае, как правило, рассматривают нацию-государство. Но в последнее время Вестфальская система международных отношений, основой которой является суверенное национальное государство, претерпевает изменения. Появляются и наднациональные образования, такие как Европейский союз, а с ними и возможность возникновения наднациональных лояльностей. Именно для европейской политической мысли сейчас особо характерны дебаты о так называемом «постнационализме» и постнациональном гражданстве. Под сомнение ставится и компетенция национального государства наделять правом гражданства, поскольку источником такого права, как считают, выступает сама личность индивида. Представители такого либерального течения как *космополитизм*, поддерживая распространение так называемых глобальных прав человека, утверждают, что права, которыми наделен гражданин, должны превосходить рамки одного государства³⁸², в то время как сторонники традиционного либерального подхода к пониманию гражданства считают, что только национальное государство способно гарантировать индивидуальные права своих граждан. Кроме того, в последние десятилетия в мире возросла степень как экономической, так и социальной интегрированности. Свобода движения людей, товаров, услуг и капитала, преимущества новых транспортных возможностей, появление такого феномена как глобальная культура позволяют говорить о том, что государственные границы становятся все более транспарентными. Иногда в этих процессах, сопровождающих глобализацию, сторонники постнационализма находят подтверждение тому, что легитимность национального государства в области, в частности, предоставления гражданства в дальнейшем может ставиться под сомнение. Европейский союз создал прецедент наднационального гражданства. В рамках ЕС существует понятие «гражданин ЕС». Гражданство ЕС призвано обеспечить равенство прав граждан всех 28 стран-членов на территории всего Евросоюза. Тем не менее, гражданином ЕС может стать только гражданин страны-члены Союза и не может быть предоставлен иммигранту из страны, не входящий в ЕС.

³⁸² Bosniak L. Denationalizing citizenship // *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices* / Ed. by Aleinikoff T.A., Klusmeyer D. – Washington, DC: Brookings Inst. /Carnegie Endow. Int. Peace, 2001. – P. 237-52 ; Calhoun C. Nationalism and cultures of democracy // *Public Culture*. – 2007. – No.19(1). – P.30.

В 2003 году, а также в марте 2014 года Европейский социально-экономический комитет, консультативный орган ЕС, выступил с предложением рассмотреть вопрос о возможности предоставления гражданства ЕС и иммигрантам, легально проживающим в Евросоюзе на долгосрочной основе.³⁸³ По мнению представителей комитета, ситуация, при которой национальные государства решают вопрос о предоставлении гражданства Сообщества, должна быть пересмотрена. До сегодняшнего дня лишь получение гражданства одной из стран-членов ЕС автоматически гарантирует статус гражданина Евросоюза.³⁸⁴ Данное мнение комитета основано на понятии «цивильного гражданства», которое на наднациональном уровне должно пониматься как инклюзивная форма гражданства, став ступенью к расширению понятия гражданства Союза.

Концепция гражданского гражданства в европейском контексте означает приверженность базовым принципам прав и обязанностей гражданина, которые распространялись бы на всех лиц, легально проживающих в Евросоюзе.³⁸⁵ В этом отношении гражданство утверждает роль ЕС в качестве гаранта соблюдения прав человека и основных свобод, которые закреплены в Хартии ЕС об основных правах. Тем не менее, перспективе развития гражданского гражданства до формы гражданства ЕС, предоставляемого иммигрантам, на наш взгляд, препятствует целый ряд факторов. Во-первых, действующие инструменты реализации принципа гражданского гражданства не вполне оправдывают цель максимального приближения прав иммигрантов к правам граждан ЕС. Различные исследования практики имплементации наднациональных норм, гарантирующих права и статус граждан третьих стран на территории Евросоюза,³⁸⁶ свидетельствуют о том, что законодательство ЕС в данной сфере выступает лишь в качестве общего минимально возможного

³⁸³ European Economic and Social Committee, Resolution addressed to the European Convention, point 2.11. // Official Journal of the European Union. – С 61. – 14.3.2003. – P.170.

³⁸⁴ European Economic and Social Committee, Opinion of the European Economic and Social Committee on 'A more inclusive citizenship open to immigrants' (own-initiative opinion) // Official Journal of the European Union. – С 67. – 06.03.2014. – P.16–22.

³⁸⁵ Потёмкина О.Ю. Иммиграционная политика ЕС: опыт для ЕврАзЭС // ЕврАзЭС и интеграционный опыт ЕС / под ред. М.Г.Носова / Доклады Института Европы № 242. – М., 2009.

³⁸⁶ Bell M. Civic Citizenship and Migrant Integration // European Public Law. -2007. – Issue 2. – P.311-333 ; S.Guèvremont Vers un Traitement Équitable des Étrangers Extracommunautaires en Séjour Régulier. Examen des directives sur le regroupement familial et sur les résidents de longue durée. – Zutphen: Wöhrmann Print Service, 2009. – 561 p.

стандарта.³⁸⁷ Весьма подробное сравнительное изучение директивы 2003 года о праве на семейное воссоединение легальных иммигрантов в ЕС и директивы 2004 года о семейном воссоединении граждан ЕС с членами семей, которые являются выходцами третьих государств, проведенное А.Вейсброк,³⁸⁸ выявило довольно высокую степень несоответствия прав легальных иммигрантов правам граждан ЕС. Во-вторых, маловероятным представляется отказ национальных государств от исключительной компетенции и суверенитета в сфере предоставления гражданства, одного из базовых институтов нациостроительства. В-третьих, реализация концепции «цивильного гражданства» осложняется на уровне отдельных государств-членов ЕС, что объясняется существованием традиционно различных моделей интеграции иммигрантов, в основе которых лежат различные принципы натурализации: республиканская или либеральная модель, мультикультурализм или этнический национализм.³⁸⁹

3.3. Роль ЕС в интеграция иммигрантов

При существующих различиях в политике стран-членов по интеграции иммигрантов на уровне Европейского союза давно предпринимаются попытки объединения усилий в этой области. На саммите Европейского совета в Страсбурге в 1989 года, когда обсуждался вопрос о включении раздела об иммиграционной политике в Договор о Европейском союзе, мнения стран-членов по этому поводу разделились. Активно поддерживали это предложение Германия, Италия и Нидерланды. Позицию Германии, которая стала инициатором дискуссии о коммунитаризации иммиграционной политики и распространения компетенции Сообщества на сферу внутренних дел и юстиции, также разделяла Бельгия. Однако против выступили представители Великобритании и Дании, которые защищали примат национального суверенитета в этой сфере.³⁹⁰ Наряду с такими направлениями иммиграционной

³⁸⁷ Argarazo D.A., 2011. – P.7.

³⁸⁸ Подробнее см.: Wiesbrock A., 2010. – P.303-497.

³⁸⁹ Потёмкина О.Ю. "Цивильное гражданство" ЕС: риски и преимущества // Миграция в XXI веке. – 2010. - №3. – С.61-64.

³⁹⁰ В дальнейшем Великобритания воспользовалась правом исключения (opt-out) наряду с Ирландией и Даней и не участвовала в принятии директив в отношении регулирования легальной иммиграции.

политики как борьба с нелегальной иммиграцией и охраной границ, на саммите в Стасбурге затрагивался вопрос интеграции легально проживающих в странах ЕС иностранцев.

Необходимость расширения сотрудничества в этой области стала очевидной ввиду усилившегося на рубеже 1980-90х гг. притока в страны-члены Сообщества иммигрантов, а также претендентов на приобретение убежища. Лишь спустя десять лет, в 1999 году на саммите в Тампере страны-члены впервые обратились к Комиссии с просьбой разработать и предложить общий подход к интеграции мигрантов. До этого на национальном уровне доминировала «философия возвращения иммигрантов на родину» (*return philosophy*), т.е. представление о том, что иммиграция носит только временный характер и никаких мер для интеграции иммигрантов не требуется. Однако постепенно становилось очевидным, что те иммигранты, которые прибывали в страны ЕС на протяжении долгих лет, не собираются возвращаться домой и при этом все еще плохо интегрированы в принимающее сообщество. Стало очевидным, что вместе с положительным эффектом приток иммигрантов из третьих стран несет с собой серьезные вызовы для социальной стабильности в странах ЕС.

Проблемы дискриминации, социального иждивенчества и геттоизации иммигрантов призвана решать политика интеграции иммигрантов. В Европейском союзе интеграция мигрантов является составной частью общей иммиграционной политики ЕС. С вступлением в силу Лиссабонского договора и ликвидацией опор полномочия институтов ЕС распространились на всю сферу внутренних дел и юстиции.³⁹¹ Как было сказано в предыдущих главах, все вопросы иммиграционной политики, включая регулирование легальной иммиграции, теперь решаются в Совете квалифицированным большинством голосов. Тем не менее, именно интеграция иммигрантов по-прежнему остается наименее коммунитаризированным элементом общей политики ЕС по регулированию легальной иммиграции.

³⁹¹ The Treaty of Lisbon, art. 61-69. // Official Journal of the European Union. – С 306 /42. – 17.12.2007.

В основополагающих договорах Европейского союза не содержится упоминания об интеграции иммигрантов. Тем не менее, мандат ЕС в данной сфере проистекает из двух положений Амстердамского договора, которые косвенно затрагивают эту область. Статья 13 наделяет Совет предпринимать необходимые меры для борьбы с дискриминацией по половому, расовому, этническому, религиозному признаку, а также по убеждениям, возрасту, сексуальной ориентации, состоянию здоровья. Статья 73к гласит, что «Совет принимает меры в сфере иммиграционной политики, в том числе по вопросам въезда и пребывания, стандартов процедур по выдаче виз и разрешений на проживание и разрешения на воссоединения с семьей гражданами третьих стран». Лиссабонский договор также предусматривает законодательную основу для продвижения интеграции иммигрантов на уровне ЕС. Согласно статье 79.4, Европарламент совместно с Советом в рамках обычной законодательной процедуры могут установить меры для поддержания и поощрения действий государств-членов в сфере интеграции граждан третьих стран, легально проживающих на территории ЕС, исключая при этом любую гармонизацию законодательства стран-членов в этой сфере. Стоит отметить, что со вступлением в силу Лиссабонского договора в 2009 году Хартия Европейского союза об основных правах стала юридически обязывающим документом, ее положения, касающиеся защиты основных права как граждан так и иммигрантов (право на собственность, свобода собраний и т.д.) направлены на институты ЕС и на государства-члены при имплементации права Сообщества на национальном уровне.

Пятилетние программы развития пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского совета также заложили основания для действий ЕС в сфере интеграции граждан третьих стран. На встрече Европейского совета в Тампере в 1999 году лидеры ЕС призвали к развитию общей иммиграционной политики ЕС, одной из главных целей которой было названо содействие интеграции легальных иммигрантов и наделение их правами, сравнимым с правами граждан Союза. Вторая программа развития пространства свободы, безопасности и правосудия на срок 2004-2009 гг., принятая в Гааге, подчеркнула необходимость большей скоординированности национальных политик по интеграции иностранцев. Стокгольмская программа, завершившаяся в 2014 году, усилила важность

инициатив со стороны ЕС в сфере социально-экономической интеграции граждан третьи стран и способствовала созданию общих индикаторов оценки степени интегрированности иммигрантов в принимающее сообщество.

Уместным представляется выделить, вслед за С.Каррера, две основные опоры политики ЕС в сфере интеграции граждан третьих стран.³⁹² Первая представлена законодательством ЕС в сфере легальной иммиграции, речь идет о юридически обязывающих наднациональных нормах, в первую очередь директивах 2003/86/ЕС и 2003/109/ЕС о праве на семейное воссоединение и о статусе долгосрочного резидента, и с 2011 года директива 2011/98/ЕС о едином документе и своде прав легальных иммигрантов в ЕС. Перечисленные директивы, как было отмечено в предыдущих параграфах, предполагают, что наделения иммигрантов определенными правами и статусом максимально способствуют их интеграции в принимающее сообщество. В то же время, положения директив могут быть интерпретированы государствами-членами с иной стороны, в этом случае интеграция выступает в качестве одного из предварительных условий получения прав и легального статуса. Вторая опора содержит совокупность юридически не обязывающих мер, мероприятий и принципов, которые могут быть обозначены как рамками интеграции граждан третьих стран в Европейском союзе (*EU Framework on Integration*)³⁹³. Рамки представляют собой механизм мягкого права и пример мноуровневого управления, включая в себя такие инструменты как:

- общие базовые принципы интеграции граждан третьих стран,
- национальные контактные пункты,
- Европейский форум по интеграции,
- сайт по вопросам интеграции,
- Руководства по интеграции,
- Европейский интеграционный фонд (2007-2013), Фонд «Убежище, миграция и интеграция» (2014-2020).

³⁹² Carrera S. In Search of Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. – P.3.

³⁹³ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - A Common Agenda for Integration - Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union COM/2005/0389 final. – P.3.

Важным шагом на пути объединения усилий в вопросах интеграции иммигрантов в ЕС стало принятие Советом министров юстиции и внутренних дел в 2004 году, благодаря Дании, председательствующей в Совете ЕС, общих базовых принципов интеграции иммигрантов (ОБПИ), состоящих из 11 пунктов³⁹⁴:

1. Интеграция является динамичным, двусторонним процессом взаимного приспособления всех иммигрантов и граждан стран-членов;
2. Интеграция подразумевает уважение основных ценностей ЕС;
3. Занятость является ключевым элементом интеграционного процесса;
4. Базовые знания языка, история институтов принимающего общества крайне необходимы для интеграции;
5. Усилия в сфере образования важны для подготовки иммигрантов к более активной и успешной жизни;
6. Доступ иммигрантов как к институтам, так и общественным благам и сфере услуг должен быть основан на принципе равенства с правом граждан стран-членов и недискриминации;
7. Частое взаимодействие между иммигрантами и гражданами стран-членов представляет собой важнейший механизм интеграции;
8. Должна быть гарантирована практика культурного и религиозного многообразия признанная Хартией основных прав Европейского Союза³⁹⁵;
9. Участие иммигрантов в демократическом процессе и формировании интеграционной политики и стратегий, особенно на местном уровне, способствует интеграции;
10. Интеграционные стратегии и меры должны быть составной частью соответствующих сфер политики и уровней управления;
11. Разработка четких целей, индикаторов и механизмов оценки политик, прогресса и более эффективного обмена информации также является частью

³⁹⁴ Annex I of The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, point 1.5 (European Council, 2004). [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf (accessed 03.04.2014).

³⁹⁵ Charter of fundamental rights of the European Union.

процесса интеграции.

Необходимость принятия общих базовых принципов интеграции была вызвана тем, что многие страны-члены ЕС сталкиваются со схожими проблемами, а анализ развития национальных подходов свидетельствует о потребности в координации и обмене опытом. При этом общие базовые принципы призваны только оказывать содействие странам-членам в разработке их собственных подходов в области интеграции иммигрантов. Они не являются юридически обязывающими и оставляют за странами-членами право самим определять приоритеты политики интеграции, выбирать конкретные пути ее реализации с учетом национальной специфики и традиций.³⁹⁶ Применение инструмента мягкого права, к которым относятся ОБПИ, объясняется тем, что интеграция тесно связана с такими ключевыми понятиями как национальная идентичность, внутренняя безопасность и правопорядок – неотъемлемыми атрибутами национального суверенитета.

Для реализации общих базовых принципов в 2005 году Еврокомиссия приняла документ под названием «Общая повестка по интеграции по интеграции граждан третьих стран в Европейском союзе»,³⁹⁷ в котором особое внимание уделила противодействию дискриминации на рынки труда, повышению интегрированности иммигрантов в социально-экономическую жизнь принимающей страны. В июле 2011 года в свет вышел новый документ Комиссии «Европейская повестка по интеграции граждан третьих стран»³⁹⁸, призванный задать направление развитию политики ЕС в сфере интеграции. Основной акцент был сделан на действиях по повышению участия иммигрантов в политической, экономической и культурной жизни стран ЕС, в том числе с помощью метсных программ и инициатив.

³⁹⁶ European Commission, Communication from the Commission, Common Agenda on Integration – Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM (2005) 389. Brussels, 01.09.2005.

³⁹⁷ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 1 September 2005 – A Common Agenda for Integration – Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM(2005) 389 final.

³⁹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals {SEC(2011) 957 final}, COM(2011) 455 final, Brussels, 20.07.2011.

Согласно общим базовым принципам, интеграция является двусторонним процессом. С одной стороны, в число важнейших задач интеграционной политики входит обеспечение для иммигрантов равного доступа к образованию, здравоохранению, предоставление им прав на работу и т.д. При этом занятость и образование отмечаются в качестве ключевых элементов интеграционного процесса. Активная интеграция иммигрантов на рынке труда европейских стран способна увеличить положительный экономический эффект иммиграции благодаря тому, что иммигранты становятся полноценными налогоплательщиками и потребителями, а система образования обеспечивает более эффективный процесс социализации молодого поколения иммигрантов.

Ряд исследователей процесс интеграции иммигрантов рассматривает в нескольких измерениях³⁹⁹. Как правило, выделяют четыре основных измерения интеграции иммигрантов: структурное, культурное, социальное и идентификационное. В результате структурной интеграции приобретаются права и доступ к членству в принимающем обществе и его основным институтам (образование, здравоохранение, рынок труда, гражданство и т.д.). Культурная интеграция выступает в качестве условия включенности иммигранта в определенный существующий культурный контекст. Социальная интеграция проявляется в сфере частной (брак, семья, дружба) и коллективной (т.е. на уровне общин и добровольных организаций) жизни иммигрантов. Чувство принадлежности к принимающему сообществу на субъективном уровне является результатом идентификационной интеграции. На уровне Европейского союза под интеграцией понимается прежде всего структурное ее измерение, а именно, вовлеченность иммигрантов в социально-экономическую жизнь принимающей страны. Таким образом на первый план выходят вопросы демографического баланса в ЕС, экономической потребности в рабочей силе и т.п., а успех интеграции зависит от структурных обстоятельств, а именно от условия труда и жизни граждан третьих стран на территории Евросоюза.⁴⁰⁰ Подход к интеграции иммигрантов на уровне ЕС в наименьшей степени определяется представлениями о

³⁹⁹ Heckmann F. The integration of immigrants in European societies: national differences and trends of convergence / F.Heckmann, D.Schnapper. – Stuttgart: Lucius & Lucius DE, 2003. – P.10.

⁴⁰⁰ Малахов В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетрадь / [В.С.Малахов; гл. ред. И.С.Иванов]; [Российский совет по между- нар. делам]. – М.: Спецкнига, 2014. – С.10.

том, что такое нация, культура и национальная идентичность, акцент на которых скорее характерен для интеграционных стратегий и политик отдельных государств-членов ЕС. На уровне стран-членов ЕС наблюдается общая тенденция: в интеграционных программах приоритет отдается знанию языка, экономической независимости приезжающих граждан третьих стран.⁴⁰¹

Одним из ярких примеров служит Франция, где с 2003 года было принято новое законодательство в сфере интеграции иммигрантов, согласно которому основной составляющей интеграции иммигрантов становится знание языка принимающей страны. Владение французским языком рассматривается как одно из основных преимуществ иммигрантов в процессе интеграции на рынке труда. В целом, в странах, исторически являвшихся реципиентами иммигрантов, больше внимания уделяется культурному измерению процесса интеграции, в новых странах массового приема иммигрантов, таких как Испания, Италия, Греция – приоритетная роль отдается социально-экономическим факторам интеграции.⁴⁰²

Второй составляющей процесса интеграции иммигрантов, согласно общим базовым принципам, служит уважения ими конституционного порядка и соблюдение законов принимающей страны, уважение к основным ценностям ЕС, знание языка и истории, принятия культурных и социальных норм принимающей страны. В этом проявилась позиция государств-членов ЕС, для которых первостепенна социокультурная адаптация легальных иммигрантов, уже прибывших и проживающих на постоянной основе в принимающей стране.⁴⁰³

Особо строгие меры введены в таких странах как Нидерланды, Австрия, Дания, где успешное прохождение языковых курсов и курсов по интеграции носит обязательный характер, за нарушение которого вводятся штрафы и даже высылка из страны. Согласно австрийскому законодательству, например, в случае, если иммигрант не завершил прохождение программы по интеграции в течение первых двух лет своего пребывания, он облагается штрафом, а если

⁴⁰¹ Entzinger H., Biezeveld R. Benchmarking in Immigrant Integration. Report for the European Commission. European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER). Rotterdam, August 2003. – P.47.

⁴⁰² Ibid.

⁴⁰³ Boswell C., Geddes A. Migration and Mobility in the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. – P.201.

этот срок превысил три года, то иммигрант может быть выслан из страны на основании его нежелания интегрироваться. В Германии соответствие критериям интеграции (знания немецкого языка и культуры) наряду с гарантией, что иммигрант не зависит от социальных пособий, часто выступает одним из условий его трудоустройства.

Многие исследователи отмечают, что подобная ситуация приводит к тому, что под понятием интеграция часто скрывается ассимиляционная модель, от которой многие страны-члены некогда отказались.⁴⁰⁴ Возврат к модели, близкой к ассимиляции, во многом обусловлен провалом и последующим отходом от политики мультикультурализма с его акцентом на групповые права.⁴⁰⁵

Канцлер Германии Ангела Меркель, британский премьер-министр Дэвид Кэмерон, экс-премьеры Испании Хосе Мария Аснар и президент Франции Николя Саркози один за другим признавали провал мультикультурализма в своих странах. Примечательно, что официально политика мультикультурализма никогда не существовала в этих странах, за исключением Великобритании. Сложность термина «мультикультурализм» состоит в том, что его можно применять в различных аспектах. Во-первых, мультикультурализм – это идея, определенное политическое воззрение на социальное и культурное обустройство общества (один из основоположников теории мультикультурализма – канадский политолог Уилл Кимлика). Во-вторых, это сам факт существования многообразия в сообществе. И, в-третьих, это политика государства по поддержанию данного многообразия, основанная на мультикультурной идее. В политическом дискурсе постепенно произошло смешение всех трех аспектов понимания мультикультурализма, с чем связано появление вышеназванных высказываний европейских лидеров.

Стоит отметить, что именно на Великобританию, Францию, Германию, Испанию, а также на Италию, приходится 75% всех иммигрантов в ЕС-28. Апологеты либеральной мультикультурной модели утверждают, что именно она способна усилить лояльность принимающему государству и минимизировать риск

⁴⁰⁴ См., например, Joppke C. *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*/ C. Joppke and E. Morawska (eds). – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. – 272 p.

⁴⁰⁵ Brubaker R. *The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States* // *Ethnic and Racial Studies*. – 2001. – Vol.24. – No.4. – P.531-548.

роста экстремистских настроений со стороны иммигрантов.⁴⁰⁶ Однако в то же время, опасность мультикультурной модели состоит в том, что она может привести к серьезной фрагментации общества. В этом отношении примечательны слова бывшего президента Франции Николя Саркози в его интервью телеканалу TF1 еще в феврале 2011 года: «Мы были слишком озабочены идентичностью того человека, который приезжает, и недостаточно думали об идентичности той страны, которая его принимает».

Подобный взгляд лег в основу многих законодательных изменений в сфере регулирования иммиграции на национальном уровне государств-членов Евросоюза.⁴⁰⁷ Акцент в данном случае смещен с социально-экономического включения на индивидуальную языковую и гражданскую адаптацию иммигранта. Ярким примером смены парадигмы стали Нидерланды, где вместо мультикультурной модели, основанной на коллективных правах общин, поддержании культурного разнообразия и содействия изучению национального языка иммигрантов, пришел более строгий подход к интеграции. Нидерланды – пример одного из наиболее жестких законодательств в сфере предоставления гражданства и интеграции иммигрантов в ЕС.

Соблюдение принципа субсидиарности в вопросах интеграции граждан третьих стран, которого придерживаются государства-члены ЕС, возможно в рамках новой формы политического управления, принятой в Европейском союзе, - открытого метода координации (ОМК). В качестве альтернативы основному для Европейского союза коммунитарному методу в принятии решений⁴⁰⁸, ОМК состоит во использовании мягких инструментов и первоначально был введен в рамках политики занятости и Люксембургского процесса.⁴⁰⁹ Открытый метод координации предлагает новые рамочные условия сотрудничества государств ЕС. Его целью является направление национальных политик на реализацию

⁴⁰⁶ Kymlicka W. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. – Oxford: Oxford Univ. Press, 2001. – P.36.

⁴⁰⁷ Carrera S. *A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses* // CEPS CHALLENGE Papers, №1, 2006. – P.12.

⁴⁰⁸ Громогласова Е. Признаки нового этапа в институциональной эволюции ЕС (Открытый метод координации) / Е. Громогласова, М.В. Стрежнева // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2005. – №9. – С.55-66

⁴⁰⁹ На заседании Европейского Совета в Люксембурге в ноябре 1997 года была принята Европейская стратегия занятости (ЕСЗ), также известная как Люксембургский процесс.

определенных совместных целей. В рамках этой формы межправительственного сотрудничества осуществляются следующие шаги: 1) установление общих задач и целей с указанием срока их реализации, 2) определение общих качественных и количественных индикаторов для оценки различных подходов, на которые страны-члены могут опираться, 3) оценка степени сближения национальных политик и достижения той или иной цели, 4) применение на национальном уровне самостоятельно выбирая механизма реализации, 5) периодический мониторинг. При этом роль Комиссии ограничивается координацией и мониторингом, Европейский Парламент и Суд в ОМК никакого участия не принимают.

В рамках реализации программы Тампере по итогам встречи Совета министров юстиции и внутренних дел в октябре 2002 года в Европейском союзе была создана сеть Национальных контактных пунктов по вопросам интеграции иммигрантов. В их состав назначают государственных чиновников от каждой страны-члена. Они встречаются несколько раз в году для обмена информацией и успешным опытом с целью улучшить координацию политики и подходов в области интеграции иммигрантов как на национальном уровне, так и на уровне Европейского союза. Работа контактных пунктов и обмен информацией предусматривает подведение промежуточных итогов деятельности в так называемом «Руководстве по интеграции». Руководство по интеграции призвано служить поддержке практикующих политиков в этой области и стать основой деятельности Национальных контактных пунктов. «Руководства по интеграции», которое представляет собой инструмент, позволяющий практикующим специалистам на национальном и местном уровне (правительство, работодатели, профсоюзы, религиозные организации, СМИ, неправительственные организации и ассоциации иммигрантов) использовать полную информацию об эффективных мерах, уже существующих в разных странах, и впоследствии вести плодотворную работу над разработкой собственных подходов. Первое издание Руководства вышло в 2004 году, в нем были отражены успешные примеры политики в области интеграции иммигрантов отдельных стран-членов, включая введение специальных курсов по интеграции для вновь прибывших иммигрантов и повышения их гражданского участия, а также развитие межкультурного и межрелигиозного диалога и поощрение участия легальных иммигрантов в политическом процессе. В

апреле 2010 года вышло третье издание Руководства⁴¹⁰. Главные темы Руководства – это такие вопросы как участие органов власти, неправительственных организаций и СМИ в программах по интеграции иммигрантов, жилищные вопросы, экономическая интеграция иммигрантов, образование и занятость. В нем определяются наиболее успешные подходы и стратегии в конкретных тематических областях политики.

В целях прямого обмена информацией, документацией и данными между основными заинтересованными сторонами в 2009 году в рамках реализации Гаагской программы развития пространства свободы, безопасности и правосудия по инициативе Еврокомиссии был создан Европейский сайт по интеграции⁴¹¹. Данный информационный портал, доступный самому широкому кругу заинтересованных лиц, от самих иммигрантов до органов местного самоуправления, представляет подробную статистическую информацию, данные по отдельным странам-членам, а также исследовательские и экспертные материалы. Кроме того, по инициативе Совета по вопросам внутренних дел и юстиции Комиссия в 2007 году запустила проект так называемых «Европейских модулей» для поддержания местных и национальных интеграционных программ. Модули представляют собой различные меры по оценке и сбору данных о национальных практика интеграции иностранцев и последующему определению общих целей.

Другой площадкой для обмена мнениями и опытом по вопросам интеграции иммигрантов, созданной по инициативе Еврокомиссии, Европейский форум по интеграции. Форум объединяет около сотни представителей гражданского общества из всех 28 стран-членов Евросоюза и созывается дважды в год по инициативе Еврокомиссии в сотрудничестве с Европейским социально-экономическим комитетом. В рамках форума обсуждались вопросы активного участия и приверженности иммигрантов

⁴¹⁰ European Commission Handbook on Integration for policy-makers and practitioners. Third edition, April 2010 - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009. – 174 p.

⁴¹¹ URL: <http://ec.europa.eu/ewsi>

принимающему сообществу⁴¹², роль мер на местном уровне в интеграции иммигрантов⁴¹³, участие стран происхождения в интеграции иммигрантов⁴¹⁴.

Финансовым инструментом ЕС по содействию интеграции в период с 2007 по 2013 год служил Европейский интеграционный фонд. Бюджет фонда составлял 825 млн евро, при это 57 млн было выделено на инициативы на уровне сообщества.⁴¹⁵ В задачи фонда входит финансовая поддержка инициатив ЕС, а также отдельных государств-членов в облегчении интеграции иностранных граждан в принимающие общества. В деятельности фонда принимают участия все страны-члены ЕС, за исключением Дании. Финансируемые программы и мероприятия направлены прежде всего на вновь прибывающих в страны ЕС иммигрантов. Основные приоритеты фонда заключались в поддержке проектов (главным образом в форме грантов) по развитию, реализации и мониторингу интеграционных стратегий, а также обмену информацией и лучшими практиками в данной сфере. Европейский интеграционный фонд также дополнял деятельность Европейского социального фонда в вопросах, касающихся содействия занятости иммигрантов.

Основная часть средств фонда выделялась на проекты на уровне государств-членов, на осуществление ежегодных национальных программ, при этом софинансирование проектов со стороны фонда может составлять от 50 до 75 %. За 2007-2009 год в государствах ЕС было осуществлено порядка двух тысяч различных инициатив. Основными реципиентами средств фонда в этот период стали Испания (530 проектов), Германия (369), Эстония (165), Италия (161),

⁴¹² Summary report of the third meeting of the European Integration Forum, Brussels 24-25 June 2010 [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL:

http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_303506505.pdf (accessed 03.04.2015).

⁹⁵ Summary report of the fourth meeting of the European Integration Forum, Brussels 6-7 December 2010 [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL:

http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_812142537.pdf (accessed 03.04.2015).

⁹⁶ Summary report of the fifth meeting of the European Integration Forum, Brussels 23-24 May 2011 [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL:

http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_992519171.pdf (accessed 03.04.2015).

⁴¹⁵ Collett E. Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity // Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute, March 2011. – P. 7. [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/tcm-integration.pdf> (accessed 03.04.2015).

Австрия (104).⁴¹⁶ На уровне Сообщества поддержкой фонда пользовались инициативы Европейской комиссии, 7% от средств фонда могут быть использованы для финансирования транснациональных действий или действий в интересах ЕС как целого, осуществляемых Еврокомиссией на базе ежегодных рабочих программ. Ежегодно Комиссия объявляла конкурс на выбор проектов для выделения грантов. Приоритеты грантовых заявок формировались на основании обмена в рамках национальных контактных пунктов и Европейского форума по интеграции.⁴¹⁷

На очередной пятилетний период 2014-2020 гг. в целях развития пространства свободы, безопасности и правосудия был создан новый финансовый инструмент – Фонд «Убежище, миграция и интеграция» с общим бюджетом более 3 млрд евро. Фонд стал всеобъемлющим инструментом и пришел на смену сразу трем фондам, существовавшим ранее: Европейскому интеграционному фонду, Европейскому фонду по делам беженцев, Европейскому фонду возвращения. В четыре главные задачи фонда наряду с развитием Общей системы убежища, борьбой с незаконной иммиграцией, укрепление солидарности государств-членов в условиях массовых притоков иммигрантов и беженцев, входит содействие эффективной интеграции легальный иммигрантов в ЕС. Кроме того, нововведением стала возможность финансирования действий в рамках внешнего измерения иммиграционной политики ЕС: содействию исполнению Партнерств для мобильности, соглашений о реадмиссии и др. Как и в случае со средствами Европейского интеграционного фонда, большая часть средств (88%) фонда «Убежище, миграция и интеграция» ориентированы на реализацию многолетних национальных программ в сфере регулирования иммиграции и предоставления убежища. Практически в равных долях распределены средства на национальные действия, в том числе отвечающих конкретным приоритетам Евросоюза, а также на действия Сообщества и помощь в условиях чрезвычайных ситуаций. Бенефициариями фонда являются 27 стран-

⁴¹⁶ Synthesis of the National Evaluation Reports on Implementation of Actions Co-Financed by the European Fund for the Integration of Third-Country Nationals from 2007 to 2009 and Report at European Union Level Final Report, HOME/2010/EIFA/CT/0006. – P.i.

⁴¹⁷ ANNEX European Fund for the Integration of third-country nationals 2007-2013 Community actions Work Programme for 2013 // COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 18.12.2013 on amending Commission Implementing Decision C(2012)9487of 19 December 2012 on the adoption of the 2013 annual Work Programme for Community Actions in the framework of the European Fund for the Integration of third country nationals (EIF), C(2013)9165 final. Brussels, 18.12.2013. – P.1.

членов ЕС, за исключением Дании, а также неправительственные, гуманитарные, образовательные и исследовательские организации, местные органы власти.

Для оценки эффективности мер по интеграции граждан третьих стран, применяемых в государствах-членах ЕС, проводятся мониторинги статистической службы Евросоюза (Евростат), а также исследовательскими центрами по заказу Еврокомиссии.⁴¹⁸ Мониторинг результатов политики по интеграции иммигрантов и степени интегрированности последних в странах-членах ЕС проводится на основе единых индикаторов интеграции иммигрантов по четырём областям: занятость, образование, социальное включение и гражданское участие.

О необходимости вести оценку эффективности политики интеграции иммигрантов в странах-членах Совет ЕС впервые заявил на встрече в 2004 году, когда были приняты основные базовые принципы. Вновь данный призыв был озвучен на министерской конференции в Потсдаме в 2007 году и в Виши в 2008 году⁴¹⁹. Одной из целей Стокгольмской программы (2010-2014) стала разработка базовых индикаторов для оценки результатов интеграционной политики, чтобы повысить степень сравнимости национального опыта государств-членов. На встрече в Мальмо в 2009 году были предложены первоначальные индикаторы в таких сферах как занятость, образование, социальное включение и гражданское участие, которые в дальнейшем были утверждены на неформальной встрече в апреле 2010 года в Сарагоссе на Заседании Совета ЕС по вопросам правосудия и внутренних дел.⁴²⁰ В дальнейшем индикаторы были доработаны в рамках пилотного проекта по применению индикаторов, в результате которого в 2011 году Евростат представил первые количественные данные.⁴²¹

Среди ключевых индикаторов степени интегрированности иммигрантов в принимающее сообщество выделяют уровень занятости/безработицы, в том числе среди молодых людей, доступ к образованию, социальная включенность (доход,

⁴¹⁸ См., например: Huddleston T. Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-General for Home Affairs / T.Huddleston, J.Niessen and J.Dag Tjaden. Brussels: European Commission, 2013. – 73 p.

⁴¹⁹ Council Conclusions adopted following the Ministerial Conferences in Potsdam (2007) and Vichy (2008).

⁴²⁰ European Ministerial Conference on integration (Zaragoza, 15 and 16 April 2010), Draft Declaration. [Electronic resource]. URL: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_13055_519941744.pdf (accessed 27.03.2015)

⁴²¹ European Commission, Eurostat, Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 253 p.

доступ к здравоохранению, обеспеченность жильем и т.п.), гражданское участие (число иммигрантов получивших гражданство или статус резидента). При этом также учитываются различия в возрасте, семейном положении, причинах въезда и других показателях при замере индикаторов.

Проведенное Евростатом исследование за 2011 год выявило, что уровень безработицы среди граждан третьих стран (20%) значительно превышал соответствующий показатель среди коренного населения (9%). Так же выше показатель риска бедности и социально изоляции: в 2012 году среди иммигрантов он составил 40.3 %, среди местного населения - менее 25 %.⁴²² Измерение данных и других индикаторов часто свидетельствуют о том, что иммигранты нередко попадают в категорию самых социально незащищенных групп населения, что в конечном итоге способно привести к социальной нестабильности, радикализации иммигрантских общин и даже угрозе национальной безопасности⁴²³. Именно эта взаимосвязь лежала в основе подхода институтов ЕС, прежде всего Еврокомиссии, в выработке сложившегося подхода по интеграции иммигрантов.

Наряду с общими индикаторами в некоторых государствах-членах применяются и свои программы по оценке степени интегрированности граждан третьих стран в принимающее сообщество. При этом в число национальных индикаторов включаются и такие как: отношение принимающего сообщества, продолжительность жизни, В большинстве стран ЕС подобные исследования подготавливают институты государственной статистики (Австрия, Франция, Норвегия, Нидерланды), либо независимые исследователи (Чехия, Германия).⁴²⁴ Национальный уровень оценки степени интегрированности иммигрантов позволяет учесть региональные, исторические, законодательные особенности каждой принимающей страны. В то же время единые индикаторы, разработанные на уровне ЕС, позволяют взглянуть на интеграцию иммигрантов в сравнительной перспективе. В перспективе это дает возможность оценить различные программы

⁴²² Eurostat, Migrant integration statistics - social inclusion - Statistics Explained. [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_social_inclusion (accessed 15.05.2015).

⁴²³ Речь идет не только о протестных действиях иммигрантов против социальной изоляции, но и об угрозе насильственных актов, совершаемых выходцами из иммигрантской среды.

⁴²⁴ Huddleston T. Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-General for Home Affairs / T. Huddleston, J. Niessen, J. Dag Tjaden. – Brussels, 2013. – P.40.

интеграции и результаты национальных практик, которые впоследствии могут корректироваться на основании обмена лучшим опытом. Кроме того, государства ЕС, где еще не были разработаны собственные подходы к измерению результатов интеграционной политики могут использовать инструментарий, предложенный ЕС. Одной из главных целей создания единых индикаторов служит содействие дальнейшему усовершенствованию интеграционных мер на наднациональном уровне. Таким образом национальные и единые индикаторы дополняют друг друга.

Таким образом, инициативы ЕС в области интеграции иммигрантов носят сугубо вспомогательный характер, страны-члены по-прежнему остаются главными арбитрами процесса интеграции иммигрантов. Комиссия в таком случае может только отталкиваться от уже существующих национальных практик. Позиция государств ЕС остается определяющей в направлении общей интеграционной политики. Несмотря на различия в подходах позиции государств ЕС стали сближаться и приобретают все более рестриктивный характер. Это во многом связано с тем, что более либеральные подходы и модели не оправдали себя. Страны-члены ЕС все больше склоняются к введению принципа обусловленности при предоставлении гражданства, а также иногда и в отношении въезда иммигрантов на свою территорию. Это проявляется в том, что во многих странах Евросоюза, определенный уровень интеграции становится условием получения легального статуса и права на жительство.

В совокупности юридически не обязывающих мер, мероприятий и принципов ЕС по содействию интеграции иностранных граждан содержится понимание интеграции как социально-экономической включенности в принимающее сообщество, основанной на постепенном сближении прав и обязанностей граждан Евросоюза и всех резидентов, уже проживающих в ЕС в течении определенного периода времени. На данном принципе основывается концепция гражданского гражданства, которая в европейском контексте означает приверженность принципам прав и обязанностей гражданина, которые распространялись бы на всех лиц, легально проживающих в Евросоюзе. В этом отношении гражданство утверждает роль ЕС в качестве гаранта соблюдения прав человека и основных свобод, которые закреплены в Хартии ЕС

об основных правах. Таким образом, действующее в ЕС законодательство, закрепляющее права и статус граждан третьих стран, максимально приближенные к правам и статусу граждан ЕС, может выступать в качестве субсидиарной формы гражданства Европейского союза. Реализация концепции гражданского гражданства на практике осложняется существованием традиционно различных моделей интеграции иммигрантов, существующих в странах ЕС, в основе которых лежат различные принципы натурализации и гражданства и обусловленных историей, социально-экономической и демографической ситуацией.

Европейский союз располагает несколькими инструментами содействия интеграции граждан третьих стран: общие базовые принципы интеграции граждан третьих стран, сеть национальных контактных пунктов, Европейский Форум по вопросам интеграции, руководства по интеграции, сайт по вопросам интеграции, Европейский интеграционный фонд. На сегодняшний день большинство инициатив Европейского союза в области интеграции мигрантов носит рекомендательный характер и является сферой применения мягкого права.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Теоретическое осмысление проблемы взаимодействия наднационального и межправительственных элементов в развитии иммиграционной политики ЕС с точки зрения теории неинституционализма и межправительственного подхода – позволяют сделать вывод, что это взаимодействие прослеживается на всех этапах формирования политики по регулированию легальной иммиграции. Трансформация институциональной структуры в связи с вступлением в силу новых версий учредительных договоров влияет на роль и функции институтов ЕС в процессе формирования стратегии общей иммиграционной политики и принятия решений в регулировании легальной иммиграции. При этом роль государств-членов в реализации иммиграционной политики Евросоюза остается значительной.
2. В становлении общей иммиграционной политики Европейского союза можно выделить три основных этапа. Вплоть до подписания Маастрихтского договора правила регулирования въезда и пребывания граждан третьих стран строго подчинялись логике межправительственного сотрудничества внутри Сообщества и международного сотрудничества отдельных государств-членов ЕС с третьими странами. С вступлением в силу Маастрихтского договора примат межправительственного подхода в сотрудничестве по вопросам внутренних дел и юстиции, который доминировал в 1970–1980-е годы, был закреплен юридически, что стало главным содержанием первого этапа формирования общей иммиграционной политики ЕС. Второй этап составляет десятилетие между вступлением в силу Амстердамского и Лиссабонского договоров (1999-2009 гг.), которое можно обозначить как «Амстердамский период» развития Европейского союза. Амстердамский договор усилил компетенцию Сообщества в иммиграционных вопросах, согласно его положениям Комиссия получила право исключительной законодательной инициативы в данной сфере. Однако регулирование легальной иммиграции стало предметом смешанной компетенции ЕС и государств-членов лишь с вступлением в силу Лиссабонского договора. На современном (третьем) этапе коммунитарный метод был распространен на все аспекты иммиграционной политики, в том числе регулирование легальной и трудовой иммиграции. Одно из главных достижений Лиссабонской реформы

состоит в отмене принципа единогласия при голосовании в Совете по данным вопросам.

3. Политика ЕС в области легальной иммиграции, включая в себя такие аспекты как регулирование трудовой миграции, правил въезда и пребывания различных категорий иностранных граждан, воссоединение семей, статус и права иммигрантов, а также внешнее измерение иммиграционной политики на современном этапе остается областью сосуществования и взаимодействия двух методов регулирования: межправительственного и наднационального.

4. Изучение основных инструментов политики ЕС в сфере регулирования легальной иммиграции позволяет классифицировать их следующим образом: правовые (наднациональные нормы регулирования (директивы), решения Суда ЕС, соглашения о партнерствах для мобильности); политические (пакты, стратегические планы действий, Зеленые книги, принципы и рекомендации, общие базовые принципы интеграции иммигрантов), а также финансовые (Фонд «Убежище, миграция и интеграция»). Сочетание правовых, политических и финансовых инструментов в политике ЕС по привлечению легальной иммиграции свидетельствует о сосуществовании и взаимодействии межправительственного и коммунитарного методов регулирования.

5. В период до 2014 гг. в Европейском союзе был разработан и принят пакет наднациональных законодательных норм по регулированию легальной иммиграции, которые служат инструментами общей иммиграционной политики ЕС. Анализ нормативно-правовых документов в области легальной иммиграции свидетельствует о преобладающем в Европейском союзе секторальном подходе к приему иммигрантов. Данный подход к привлечению иммигрантов возобладавал в позиции государств-членов, поскольку наибольшим образом отвечал их национальным интересам и стремлению максимизировать положительный экономический эффект трудовой иммиграции. Регулирование прав и статуса легальных иммигрантов в ЕС осуществляется посредством трех директив, одна из них стала реализацией горизонтального подхода, которому долгое время препятствовали государства-члены и институциональные правила (принцип единогласия в Совете) в долиссабонский период.

6. Принятие наднациональных норм регулирования в сфере легальной иммиграции в ЕС не следует считать лишь наименьшим общим знаменателем национальных политик и подходов государств ЕС. Законодательство о голубой карте, семейном воссоединении, сезонных рабочих, привнесло совершенно новые нормы в национальные нормативно-правовые акты некоторых государств Евросоюза, в которых до принятия и имплементации *aquis* подобных норм не существовало.

7. Положения Лиссабонского договора способны открыть путь дальнейшему усилению наднационального компонента в регулировании легальной иммиграции, поскольку усилили роль институтов ЕС: Комиссии, Европарламента и Суда. Однако в этой области продолжает существовать целый ряд противоречий. Главным из них остается, с одной стороны, желание государств-членов защищать свои национальные интересы, что находит отражение в позиции Совета при принятии тех или иных законодательных актов, и, с другой – стремление Еврокомиссии продолжать путь гармонизации иммиграционного законодательства. В этом отношении главным вызовом современной иммиграционной политики ЕС будет обеспечение эффективного взаимодействия между институтами ЕС: Советом, Комиссией и Европейским парламентом. С этим может быть связана сложность выработки дальнейших эффективных решений на наднациональном уровне.

8. Лиссабонский договор заложил правовую основу для действий ЕС в сфере интеграции иностранцев. При этом договор не предполагает гармонизации национальных правил и норм в данной сфере. Двухчастная основа политики ЕС в сфере интеграции граждан третьих стран (нормативно-правовые документы и мягкие методы управления) демонстрирует сосуществование межправительственного и коммунитарного методов.

9. Инструментами внешнего измерения политики привлечения легальных иммигрантов в ЕС регулирования с 2007 года служат соглашения о партнерстве для мобильности с третьими странами. В принятии и реализации соглашений, которые находятся на стыке внутренне и внешней политики Евросоюза, действует межправительственный подход. Партнерства служат своеобразным «зонтом» для сотрудничества отдельных государств-членов ЕС с третьими странами по вопросам

миграции. Комиссия при этом выполняет лишь координирующую роль. Являясь инструментом мягкого права, партнерства для мобильности выполняют функцию дополнительного регулирования миграционных потоков из стран-партнеров, благодаря принципу обусловленности, характерному для внешней политики ЕС в целом.

10. Современный этап развития политики ЕС в сфере регулирования легальной иммиграции, таким образом, отличается своей спецификой. Несмотря на то, что процесс формирования общей иммиграционной политики ЕС занимает всё более заметное место в развитии ПСБП, его нельзя признать завершённым. Сама концепция общей, а не единой политики обусловлена историческим развитием и многолетним взаимодействием/противостоянием межправительственного и коммунитарного методов управления. Кроме того, в ее основе лежит принцип субсидиарности, который и в дальнейшем будет служить одним из руководящих факторов при принятии решений Советом, поскольку позволяет сохранять за государствами-членами суверенное право самостоятельно устанавливать не только квоты на прием трудовых иммигрантов, но и условия интеграции при наделении легальным статусом и правами граждан третьих стран. Это право страны-члены сохранили и после вступления в силу Лиссабонского договора. Сохранение баланса интересов ЕС и национальных государств в рамках политики по привлечению легальных иммигрантов, на наш взгляд, будет способствовать укреплению европейской интеграции.

11. Особый формат сотрудничества по вопросам миграции наблюдается в отношениях Европейского союза и России в рамках сотрудничества по вопросам свободы, безопасности и правосудия. Данное обстоятельство связано, прежде всего, с тем, что Россия заинтересована в развитии равноправных отношений с Евросоюзом и не участвует ни в Европейской политике соседства и «Восточном партнерстве», ни партнерствах для мобильности. В вопросах регулирования легальной иммиграции сотрудничество носит форму диалога в рамках экспертных встреч и обмена опытом. В отличие от безвизового диалога, миграционный диалог России–ЕС проходил более гладко, поскольку затрагивал области взаимных интересов, а не противоречий. Помимо потенциала, заключающегося в активном

обмене опытом, миграционный диалог России–ЕС служит важной мерой по сохранению доверия и достигнутых результатов сотрудничества.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ**ИСТОЧНИКИ***Основополагающие договоры Европейского союза*

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union // Official Journal of the European Union. — 2007. — С 303. — P.1-17
2. Consolidated version of the Treaty on European Union (TEU), Title VI, Arts. 29–42 // Official Journal of the European Communities. – 1992. – С 191. – 112 p.
3. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Article 79, point 5 // Official Journal of the European Union. – С 115 /47. – 09.05.2008.
4. Treaty of Amsterdam. Title III A. Visas, asylum, immigration and other policies related to free movement of persons // Official Journal of the European Communities. – 1997. – С 340. – P.1-144.
5. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union, - С 306 /42. – 17.12.2007. – P. 1–271.
6. Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (consolidated text) // Official Journal of the European Union. – 2010. – С 83. – P.1-388.

Документы Европейского совета

7. Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23–24 March 2000. [Electronic resource] // European Parliament [Official website]. URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (accessed: 04.03.2013).
8. Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15-16 October 1999 [Electronic resource] // European Parliament [Official website]. URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#top (accessed: 14.02.2015).
9. Presidency Conclusions, Brussels European Council 16-17 December 2004. – [Electronic resource] // European Parliament [Official website]. System requirements:

Adobe Acrobat Reader. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf (accessed 04.03.2013).

Документы Совета Европейского союза

10. Council Conclusions adopted on the 14-15 October 2002 by the Justice and Home Affairs Council [Electronic resource]. System requirements: Adobe Acrobat Reader. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf
11. Council Decision 2004/927/EC of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty // Official Journal of the European Union. – 2004. – L 396. – P. 45–46.
12. Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" // Official Journal of the European Union. – 2007. – L 168. – P.18-36.
13. Council Decision 2010/707/EU on guidelines for the employment policies of the Member States // Official Journal of the European Union. – L308 /49. – 24.11.2010. – P.49-50.
14. Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin // Official Journal of the European Union. – 2000. – L 180. – P.22-26.
15. Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation // Official Journal of the European Union. – 2000. – L 303. – P.16-22.
16. Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence // Official Journal. – 2002. – L 328. – P.17-18.
17. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents // Official Journal of the European Union. – 2004. – L 16. – P.44-53.

18. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification // Official Journal of the European Union. – 2003. – L 251. – P.12-18.
19. Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service // Official Journal of the European Union. – 2004. – L 375. – P.12-18.
20. Council Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the (consolidated version of April 2004) // Official Journal of the European Union. – 2004. – L 158. – P.77-123.
21. Council Directive 2005/71/EC OF 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research // Official Journal of the European Union. – 2005. – L 289. – P.15-22.
22. Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment // Official Journal of the European Union. – 2009. – L 155. – P.17-29.
23. Council Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals // Official Journal of the European Union. – 2009. – L 168. – P.24-32.
24. Council Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State // Official Journal of the European Union. – L 343. – 23.12.2011. – P.1-9.
25. Council Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers // Official Journal of the European Union. – L 94. –28.3.2014. – P.375–390.
26. Council of the EU, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. // Official Journal of the European Union. – 2005. – 3 March (No C 53). – P. 1–14.

27. Council of the EU, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens // Official Journal of the European Union. – 2010. – 4 May (No C 115). – P. 1–38.
28. Council Resolution of 20 June 1994 on the limitation of admission of third-country nationals to the territory of the Member States for Employment // Official Journal of the European Union. – C 274 /3. – 19.09.1996.

Документы Европейской комиссии

29. Commission Communication to the Council and the European Parliament on immigration (SEC(91)1855 final) [Electronic resource]. System requirements: Adobe Acrobat Reader. URL: http://aei.pitt.edu/1260/01/immigration_policy_SEC_91_1855.pdf (accessed: 14.03.2012).
30. Commission staff working document – Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration, SEC(2009)1240 final. – Brussels, 18.09.2009.
31. Commission staff working document – Strengthening actions and tools to meet integration challenges - Report to the 2008 Ministerial Conference on Integration, SEC(2008)2626 final. – Brussels, 08.10.2008.
32. Communication from the Commission – Policy Plan on Legal Migration, COM(2005)669 final. – Brussels, 21.12.2005.
33. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community immigration policy, COM(2001)387 final. – Brussels, 11.07.2001.
34. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, COM(2000)757 final. – Brussels, 22.11.2000.
35. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Third Annual Report on Migration and Integration, COM(2007)512 final. – Brussels, 11.09.2007.
36. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A

Common Agenda for Integration - Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM(2005)389 final. – Brussels, 01.09.2005.

37. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment, COM(2003)336 final. – Brussels, 03.06.2003.

38. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Migration and Development: some concrete orientations, COM(2005)390, Brussels, 01.09.2005.

39. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Annual Report on Immigration and Asylum (2010), COM(2011)291 final. – Brussels, 24.05.2011.

40. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – 5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013), COM(2014)288 final – Brussels, 22.05.2014.

41. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Eastern Partnership, COM(2008)823 final. – Brussels, 03.12.2008.

42. Communication From The Commission To The European Parliament And The Council on guidance for application of Directive 2003 /86 /EC on the right to family reunification, COM(2014)210 final. – Brussels, 03.04.2014.

43. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals{SEC(2011) 957 final}, COM(2011)455 final. – Brussels, 20.07.2011.

44. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Communication on migration, COM(2011)248 final. – Brussels, 04.05.2011.

45. 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, COM(2008)359 final. – Brussels, 17.06.2008.

46. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards a Common Immigration Policy, COM(2007)780 final. – Brussels, 05.12.2007.
47. 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, COM(2008)359 final. – Brussels, 23.07.2008.
48. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 16 May 2007 on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries, COM (2007)248final. – Brussels 16.05.2007.
49. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries, COM(2011)292 final. – Brussels, 05.12.2007.
50. Communication from the Commission, ‘Dealing with the impact of an ageing population in the EU (2009 Ageing Report), COM(2009)180 final. – Brussels, 29.04.2009.
51. Communication from the Commission, Policy Plan on Legal Migration, COM(2005)669 final. – Brussels 21.12.2005.
52. Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Global Approach to Migration and Mobility, COM(2011)743 final. – Brussels, 18.11.2011.
53. Communication on a Community immigration policy (COM(2000)757) of 22 November 2000 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.statewatch.org/docbin/com/30.00757.pdf>
54. Communication on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries, COM(2007)248 final. – Brussels, 15.05.2007.
55. European Commission Handbook on Integration for policy-makers and practitioners. Third edition, April 2010 - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009 — 174 pp.

56. European Commission, Communication from the Commission Policy Plan on Legal Migration, COM(2005)669 final. – Brussels, 21.12.2005.
57. European Commission, Communication from the Commission, Common Agenda on Integration – Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM(2005)389 final. – Brussels, 01.09.2005.
58. European Commission, Communication on a dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries, COM(2011)292 final. final. – Brussels, 24.05.2011.
59. European Commission, Communication on integrating migration issues in the European Union's relations with third countries, COM(2002)703 final. final. – Brussels, 03.12.2002.
60. European Commission, Communication on Migration and Development: Some concrete orientations, COM(2005)390 final. – Brussels 01.09.2005.
61. European Commission, Communication. The Global Approach to Migration one year on: Towards a Comprehensive European Migration Policy, COM(2006)735 final. final. – Brussels, 30.11.2006.
62. European Commission, Eurostat, Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 253 p.
63. European Commission, Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration, SEC(2009)1240 final. – Brussels, 18.09.2009.
64. European Commission, Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (2001)127 final — 2001/0074(CNS)) // Official Journal of the European Union. – C 240E. – 28.08.2001. – P.79–87.
65. European Commission, Proposal for a Council Directive on the Right to Family Unification, COM(1999)638 final. – Brussels, 01.12.1999.
66. European Commission, The European Commission's Response to the migratory flows from North Africa, MEMO 11 /226. – Brussels, 08.04. 2011.
67. European Commission, Third Annual Report on Immigration and Asylum (2011), Brussels, COM (2012)250 final. final. – Brussels, 30.05.2012.
68. European Commission. Communication. The Global Approach to Migration one year on: Towards a Comprehensive European Migration Policy, COM(2006)735 final. final. – Brussels, 30.11.2006.

69. Green Paper on an EU approach to managing economic migration COM(2004) 811 final. – Brussels, 11.01.2005.
70. Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC), COM(2011)0735 final. – Brussels, 15.11.2011.
71. Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third country nationals to reside and work in the territory of a member state and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a member state, COM(2007)638 final. – Brussels, 03.10.2007.
72. Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities, COM(2001)386 final. – Brussels, 11.07.2001.
73. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer (accompanying summary of the impact assessment), COM(2010)379 final. – Brussels, 13.07.2010
74. Proposal for Directive on conditions of entry and residence of third country nationals in the framework Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - 3rd Annual Report on Immigration and Asylum (2011), COM(2012)250 final. – Brussels, 30.05.2012.
75. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents COM(2011)585 final. – Brussels, 28.09.2011.
76. The European Union and Cape Verde enter into a mobility partnership / Commission Press Release IP/08/894. - Luxembourg/Brussels, 5 June 2008.
77. The European Union and Georgia enter into a mobility partnership / Commission Press Release IP /09/1853 of 30 November 2009.
78. The European Union and the Republic of Moldova enter into a mobility partnership / Commission Press Release IP/08/893. - Luxembourg/Brussels, 5 June 2008.

79. European Parliament resolution on an EU approach to managing economic migration (COM(2004)0811 - 2005/2059(INI)), point 26 // Official Journal of the European Union. – 2006. – C 272E/3. – P.440-442.

Документы Суда Европейского союза

80. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006 — European Parliament v Council of the European Union (Case C-540/03) // Official Journal of the European Union. – C 190/1. – 12.08.2006.

81. Judgment of the Court (Seventh Chamber) of 27 September 2007 — Commission of the European Communities v Portuguese Republic, (Case C-5/07) // Official Journal of the European Union. – C283/4. – 24.11.2007.

82. Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 15 November 2007 — Commission of the European Communities v Kingdom of Spain, (Case C-59 /07) // Official Journal of the European Union. – C8/4. – 12.01.2008.

83. Judgment of the Court (Seventh Chamber) of 29 November 2007 — Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg, (Case C-34 /07) // Official Journal of the European Union. – C22/14. – 26.01.2008.

84. Judgment of the Court (Seventh Chamber) of 6 December 2007 — Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg, (Case C-57/07) // Official Journal of the European Union. – C22/14. – 26.01.2008.

85. Judgment of the Court (Second Chamber) of 26 April 2012 — European Commission v Kingdom of the Netherlands, (Case C-508/10) // Official Journal of the European Union. – C174/7. – 16.06.2012.

Совместные документы ЕС и его международных партнеров

86. Совместные шаги по переходу к безвизовому режиму краткосрочных поездок граждан России и ЕС (безвизовый диалог Россия–ЕС) [Электронный ресурс] // МИД РФ [Офиц.сайт]. URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/15fa33b8f241c02e44257b2d001f98c0!OpenDocument> (дата обращения: 05.03.2013).

87. Council of the European Union, Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States, 6139/13, Brussels, 3 June 2013.
88. Council of the European Union, Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Moldova, 99460/08, Brussels, 21 May 2008.
89. Council of the European Union, Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Cape Verde, 9460/08, Add 2, Brussels, 21 May 2008.
90. Council of the European Union, Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Georgia, 16396/09, Brussels, 20 November 2009.
91. Council of the European Union, Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Armenia, 14863/11, Brussels, 6 October 2011.
92. Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etats membres participants (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/declaration_conjointe_tunisia_eu_mobility_fr.pdf).
93. Draft Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Republic of Belarus and the European Union and its participating Member States, 6114 /15, Brussels, 11 February 2015 (OR. en).
94. Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union and its participating Member States [Electronic resource]. System requirements: Adobe Acrobat Reader. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20141009_joint_declaration_establishing_the_eu-jordan_mobility_partnership_en.pdf (accessed 16.04.2015).
95. Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Republic of Azerbaijan and the European Union and its Participating Member States [Electronic resource]. System requirements: Adobe Acrobat Reader. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements/docs/azerbaijan_05.12.2013_en.pdf (accessed 16.04.2015).

96. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2012 год и плановый период 2013 и 2015 годов [Электронный ресурс]. – Систем. требования: Acrobat Reader. – URL: http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/e61/drond_2013_2015.pdf (дата обращения: 27.02.2015).
97. Конвенция No.143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения (1975 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c143_ru.htm (дата обращения: 14.02.2015).
98. Конвенция Международной Организации Труда No.97 о трудящихся-мигрантах (пересмотренная в 1949 году) (Женева, 1 июля 1949 г.) [Электронный ресурс]. – Систем. требования: Acrobat Reader. – URL: http://moscow.iom.int/russian/Legislation/ILO97_ru.pdf (дата обращения: 14.02.2015).
99. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Ст. II [Электронный ресурс] // Президент России [Официальный сайт]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15635> (дата обращения 05.05.2015).
100. Commonwealth Immigration Act 1962 [Electronic resource]. System requirements: Adobe Acrobat Reader. URL: <http://web.archive.org/web/20110927012831/http://www.britishcitizen.info/CIA1962.pdf> (accessed: 26.04.2013).
101. Loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration // Journal Officiel de la République française. – No.170. – 24.07.2006.
102. Netherlands, Aliens Act 2000 [Vreemdelingenwet 2000], (Nov. 23, 2000, as last amended effective Mar. 9, 2013). [Electronic resource]. URL: http://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/geldigheidsdatum_26-03-2013. (accessed: 08.04.2013).
103. Opinion of the Economic and Social Committee on the Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification // Official Journal of the European Union. – C 241/108. – 07.10.2002.

104. Opinion of the European Economic and Social Committee on the Green Paper on an EU approach to managing economic migration (COM(2004) 811 final) (2005/C 286/05), point 2.1.4 // Official Journal of the European Union. – C 286. – 17.11.2005. – P.20-27.
105. European Economic and Social Committee, Opinion of the European Economic and Social Committee on ‘A more inclusive citizenship open to immigrants’ (own-initiative opinion) // Official Journal of the European Union. – C 67. - 06.03.2014. – P.16–22.

Официальные информационные периодические издания ЕС

106. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – 7983. – 30.05.2000.
107. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – 7860. – 11.12.2000.
108. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – 8003. – 11.06.2001.
109. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – 8004. – 12.06.2001.
110. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – 8031. – 23.08.2001.
111. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – 8058. – 28.09.2001.
112. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – 8070. – 15-16.10.2001.
113. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – 8072. – 18.10.2001.
114. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – 8085. – 07.11.2001.
115. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – 10495. – 16.11.2011.
116. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – 10978. – 06.12.2013.

Статистические данные

117. Занятость и безработица в Российской Федерации в августе 2013 г.. [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики России [Официальный сайт]. URL:http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/197.htm (дата обращения: 21.10.2013).
118. Официальные статистические данные ФМС России, раздел 13. О выдаче патентов и привлечении высококвалифицированной рабочей силы. [Электронный

ресурс] // ФМС России [Офиц. сайт]. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/38297/> (дата обращения: 14.05.2013).

119. Официальные статистические данные ФМС России, Сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2012 год. [Электронный ресурс] // ФМС России [Офиц. сайт]. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/53595/> (дата обращения: 14.05.2013).

120. Россия и страны мира 2012. Статистический сборник. М., Росстат, 2012;

121. Demography Report 2010 (European Commission /Eurostat) [Электронный документ] – URL: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6688&langId=en> (дата обращения 11.04.2011).

122. Europe in Figures. Eurostat Yearbook. Luxembourg, 2011. – 692 p.

123. Eurostat Population projection – Statistics explained, 31.10.2014 [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_projections (accessed: 18.11.2014).

124. Eurostat Population projection – Statistics explained. 20.07.2011. [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_projections (accessed 02.06.2013).

125. Eurostat Population Structure and Ageing. – Statistics Explained, 01.12.2011. [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_structure_and_ageing (accessed 02.06.2013).

126. Eurostat Unemployment Statistics – Statistics Explained, 01.09.2013 [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics (accessed 09.09.2013).

127. Eurostat, European Union Labour force survey - Annual results 2013. [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour_market_and_Labour_force_survey_\(LFS\)_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour_market_and_Labour_force_survey_(LFS)_statistics) (accessed: 05.01.2015).

128. Eurostat, Migrant integration statistics - social inclusion - Statistics Explained. [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_social_inclusion (accessed: 15.05.2015).
129. Eurostat, Migration and migrant population statistics. – Statistics Explained, 27.01.2015 [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Foreign_and_foreign-born_population (accessed: 15.05.2015).
130. Eurostat, Migration and migrant population statistics. – Statistics Explained, 27.01.2015 [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Foreign_and_foreign-born_population (accessed: 04.03.2015).
131. Eurostat, News Release, December 2014 Euro area unemployment rate at 11.4% EU28 at 9.9%, 30.01.2015.
132. Eurostat, Population structure and ageing. – Statistics Explained, 29.01.2015 [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing (accessed: 04.03.2015).
133. Eurostat, Statistics in Focus, 23/2011, The greying of the baby boomers. A century-long view of ageing in European populations [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-023/EN/KS-SF-11-023-EN.PDF (accessed: 08.06.2011).
134. IOM, Key Migration Terms [Electronic resource] // IOM [Official website]. URL: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/key-migration-terms/lang/en#economic-migrant> (accessed: 24.06.2012).
135. Key Figures in Europe in Figures. 2013 digest of the online Eurostat Yearbook, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. – 184 p.
136. Key Figures in Europe. 2014 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. – 200p.

137. Migration and Migrant Population Statistics, Eurostat 2012, 03.06.2013. [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (accessed 03.07.2013).
138. Nearly two-thirds of the foreigners living in EU Member States are citizens of countries outside the EU-27 [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5584984/KS-SF-12-031-EN.PDF/be48f08f-41c1-4748-a8a5-5d92ebe848f2> (accessed 03.06.2013).
139. Population Grows in Twenty EU Member States. Statistics in Focus, 2011, no 38. [Electronic resource] // European Commission/Eurostat [Web portal]. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-038/EN/KS-SF-11-038-EN.PDF (accessed 03.06.2013).
140. World Migration in Figures, OECD-UNDESA, October 2013. – P.1 [[Electronic resource] // OECD [Official website]. – System requirements: Acrobat Reader. URL: <http://www.oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf> (accessed 03.03.2015).
141. World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change. – Geneva: IOM Publications. – 290 p.
142. World Migration Report 2013. Migrant Well-being and Development. – Geneva: IOM Publications. – 220 p.

ЛИТЕРАТУРА

Монографии, диссертации, учебники

На русском языке:

143. Бабынина, Л.О. Гибкая интеграция в Европейском Союзе: теория и практика применения / Л.О.Бабынина. – Москва: URSS, 2012. – 304 с.
144. Большая Европа в глобальном мире: новые вызовы – новые решения / под ред. Ал.А. Громько (сост., авт.). – М. : Ин-т Европы РАН : Нестор-история, 2013. – 144 с.

145. Большова, Н.Н. Институциональные уровни и практики интеграции инокультурных сообществ (на примере ФРГ): дис. ... канд.полит.наук: 23.00.04 / Большова Наталья Николаевна. – М., 2009.
146. Большова, Н.Н. Кризис мультикультурализма в Европе и кризис европейской интеграционной политической модели: есть ли связь? /Н.Н.Большова // Европа в глобальном мире: новые вызовы - новые решения / под ред. Громыко А.А. / Сер. "Доклады Института Европы РАН" Москва, 2013. – С. 110-117.
147. Боришполец, К.П. Методы политических исследований. Учебное пособие / К.П. Боришполец. – М.: Аспект Пресс, 2005. – 221 с.
148. Борко, Ю.А. Экономическая интеграция и социальное развитие в условиях капитализма: буржуазные теории и опыт Европейского сообщества / Ю.А.Борко. – М.: Изд-во «Наука», 1984. – 255 с.
149. Бугров, Р.В. Актуальные проблемы европейской интеграции: Учебное пособие. – Нижний Новгород: Издательство Нижегородского госуниверситета, 2006. – 74 с.
150. Войников, В.В. Правовое регулирование Европейского пространства свободы, безопасности и правосудия : монография / В.В.Войников. – Калининград : Изд-во БФУ им.И.Канта, 2013. – 397 с.
151. Выборы в Европейский парламент-2014: итоги и перспективы: Сб-к статей / Отв.ред Швейцер В.Я. – М.: ИЕ РАН, Ин-т «Справедливый мир», 2014. – 244 с.
152. Гражданство и иммиграция: концептуальное, историческое и институциональное измерение: Сборник статей / Под ред. В.С. Малахова, А.Ф. Яковлевой. – М.: Канон+, 2013. – 320 с.
153. Громыко, Ал.А. Иммиграция, мультикультурализм и исламский экстремизм в Европе / Ал.А.Громыко // Безопасность Европы / Под ред. В.В. Журкина. – М.: Весь мир, 2011. – С.402-428.
154. Денисенко, М.Б. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада / М.Б.Денисенко, О.А.Хараева, О.С.Чудиновских. – М.: Институт экономики переходного периода, 2003. – 314 с.
155. Европа в глобальном мире: новые вызовы - новые решения / под ред. Громыко А.А. /Сер. "Доклады Института Европы РАН" Москва, 2013. – 142 с.

156. Европейская интеграция: учебник / под ред. О.В. Буториной. – М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2011. – 720 с.
157. Европейский Союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. Потемкиной О.Ю. (отв. ред.), Кавешникова Н.Ю., Кондратьевой Н.Б. — М.: Издательство «Весь мир», 2012. – 656 с.
158. Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития /под ред. Ю.А. Борко (отв. ред), О.В. Буториной. – М.: УРСС, 2001. – 480 с.
159. Егорова, Е.Н. Социальное измерение европейской интеграции / Е.Н.Егорова, М.В.Каргалова. – М.: Изд-во «Аксиом», 2010. – 280 с.
160. Зайончковская, Ж.А. Трудовая миграция в Россию: как двигаться дальше / Ж.А.Зайончковская, Е.В.Тюрюканова, Ю.Ф.Флоринская. – М.: МАКС Пресс, 2011. – 52 с.
161. Ивахнюк, И. В. Перспективы миграционной политики России: выбор верного пути. / И.В.Ивахнюк. – М.: МАКС Пресс, 2011. – 128 с.
162. Ивахнюк, И. В. Российская миграционная политика в контексте человеческого развития: история и современность (на русском и английском языках) / И.В.Ивахнюк. – М.: МАКС Пресс, 2009. – 116 с.
163. Ионцев, В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения / В.А.Ионцев. – М.: Диалог-МГУ, 1999. – 370 с.
164. Кавешников, Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза / Н.Ю.Кавешников. – М: Navona, 2010. – 480 с.
165. Категории политической науки : учебник для вузов / авт. концепции проекта и рук. авт. кол. А.Ю. Мельвиль ; МГИМО(У) МИД России. – М.: РОССПЭН, 2002. – 655 с.
166. Киютин, В.Г. Международная миграция в Содружестве Наций: реалии мультикультурализма / В.Г.Киютин, Н.Д.Омурбекова. – Бишкек: КРСУ, 2008. – 178 с.
167. Корнеев, О.В. Формирование внешнеполитического измерения иммиграционной политики Европейского союза(1992-2007 гг.): дис. ... канд.истор.наук: 07.00.03 / Корнеев Олег Владимирович. Томск, 2009. – 251 с.

168. Малахов, В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетр. / [Малахов В.С.; гл. ред. Иванов И.С.]; [Российский совет по между- нар. делам]. – М.: Спецкнига, 2014. – 24 с.
169. Малахов, В.С. Национализм как политическая идеология. Учебное пособие / В.С.Малахов. – 2-е изд. – М.: Книжный дом «Университет», 2010. Гриф Научно-методического совета по политологии Министерства образования и науки РФ. – 318 с.
170. Мигранты: социальная адаптация и конфликты: материалы междунар. круглого стола (Ин-т Европы РАН, 27 апр. 2007 г.) / Под отв. ред. М.В. Каргалова. – М. : Ин-т Европы РАН : Рус. сувенир, 2007. – 118 с.
171. Миграционные проблемы в Европе и пути их решения / под ред. Н.Б. Кондратьевой (отв. ред.), О.Ю. Потёмкиной. – М.: Ин-т Европы РАН, Рус. сувенир, 2015. – 141 с.
172. Милль, Дж.Ст. О Свободе / Пер. с англ. Неведомского А.Н. // Антология мировой либеральной мысли (I половины XX века) / Отв. ред. М. А. Абрамов. – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 696 с.
173. Общее пространство внутренней безопасности в ЕС: политические аспекты. / Отв. ред. Уткин С.В. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – 146 с.
174. Потёмкина, О.Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы / О.Ю.Потёмкина. – М.: АЕВИС, 2002. – 79 с.
175. Потёмкина, О.Ю. Иммиграционная политика Европейского Союза / О.Ю.Потёмкина. – М.: Русский сувенир, 2010. – 129 с.
176. Потёмкина, О.Ю. Борьба Европейского союза с нелегальной иммиграцией: опыт для ЕврАзЭС / О.Ю.Потёмкина // ЕврАзЭС и интеграционный опыт ЕС / под ред. Носова М.Г. / Доклады Института Европы № 242. – М., 2009. – С.93-122.
177. Потёмкина, О.Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза : дис. ...д-ра полит.наук: 23.00.04/ Потёмкина Ольга Юрьевна. – М., 2013. – 438 с.

178. Потёмкина, О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза / О.Ю.Потёмкина. – М.: Европейский учебный институт при МГИМО(У): Гриф и К, 2011. – 367 с.
179. Потёмкина, О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия как политический проект Европейского Союза / О.Ю.Потёмкина // Европейский Союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. Потемкиной О.Ю., Кавешникова Н.Ю., Кондратьевой Н.Б. – М.: Весь мир, 2012. – С.281-306.
180. Потёмкина, О.Ю. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия / О.Ю.Потёмкина // Европейская интеграция: учебник / Под ред. Буториной О.В. – М.: Деловая литература, 2011. – С.254-272.
181. Потёмкина, О.Ю. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия / О.Ю.Потёмкина // Европейский Союз: Справочник / Под ред. Борко Ю.А., Буториной О.В. – М.: Деловая литература, 2003. – С.162-178.
182. Рябов, Ю.А. Формирование внешнеполитического измерения пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского союза: дис. ... канд.полит.наук: 23.00.04 / Рябов Юрий Александрович. СПб. – 2014. – 247 с.
183. Рязанцев, С.В. Мировой рынок труда и международная миграция / С.В.Рязанцев, М.Ф.Ткаченко. – М.: Экономика, 2010. – 303 с.
184. Рязанцев, С.В. Опыт и проблемы регулирования миграционных потоков в странах Западной Европы // Институт социально-политических исследований - М.: Институт социально-политических исследований, 2001. – 71 с.
185. Социальная Европа в XXI веке / Под ред. Каргаловой М.В. – М: Весь мир, 2011. – 528 с.
186. Тэвдой-Бурмули, А.И. Интеграция и кризис идентичности: националистичекий вызов объединяющейся Европе / А.И. Тэвдой-Бурмули // Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. Под ред. Борко Ю.А. и Буториной О.В. – М., 2001. – С.42-63.
187. Цапенко, И.П. Управление миграцией: опыт развитых стран / И.П.Цапенко. – М., 2009. – 384 с.

188. Шемятенков, Б.Г. Европейская интеграция. Учебное пособие. /Б.Г.Шемятенков. – М.: Международные отношения, 2003. – 400 с.
189. Этносоциокультурный конфликт: новая реальность современного мира / Под ред. Е.Ш. Гонтмахера, Н.В. Загладина, И.С. Семененко. – М.: ООО «Русское слово – учебник», 2014. – 280 с.

На английском языке:

190. A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe / ed.by R.van Oers, E.Ersbøll and D.Kostakopoulou. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. – 338 p.
191. Апар, J. Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement / J.Апар (ed.). - London: Edward Elgar Publishing, 2004. – 360 p.
192. Апар, J. Towards Proactive Immigration Policy for the EU? /Апар Joanna and Sergio Carrera // CEPS Working Document №198, December 2003. – 54 p.
193. Arcarazo, D. A. The long-term residence status as a subsidiary form of the EU citizenship: an analysis of directive 2003/109 / D.A.Arcarazo. – Leiden: M.Nijhoff, 2011. – 265 p.
194. Bade, K. Migration in European History (Making of Europe) / K. Bade. – London: Wiley-Blackwell, 2003. – 416 p.
195. Balch, A. Managing labour migration in Europe: ideas knowledge and policy change / A.Balch // CCIS Working Paper. - January 2010. – No.184. – 230 p.
196. Barou, J. L'Europe, terre d'immigration. Flux migratoire et intégration. / J.Barou. – Paris, 2001. – 247 p.
197. Bartram, D. International labor migration: foreign workers and public policy / D.Bartam. – New York: Palgrave Macmillan, 2005. – 240 p.
198. Bauböck, R. Civic citizenship – A New Concept for the New Europe / R.Süssmuth, W. Weidenfeld (eds.) // Managing Integration. The European Union's responsibilities towards immigrants. – Gütersloh: Migration Policy Institute and The Bertelsmann Foundation, 2005. – 218 p.
199. Bauer, Th.K. International Labor Migration, Economic Growth and Labor Markets – The Current State of Affairs / Th.K.Bauer, J.P.Haisken-DeNew and

- Ch.M.Schmidt // *The New Demographic Regime - Population Challenges and Policy Responses* / M. Macura, A. L. MacDonald and W. Haug (Hrsg.). – New York /Geneva, 2005. – P.111-136.
200. Bauer, Th.K. *The Demand for High-Skilled Workers and Immigration Policy* // IZA Discussion Paper No 999, January 2004. – 21 p.
201. Berlin, I. *Two Concepts of Liberty* / I.Berlin // *The Proper Study of Mankind*. - London, 1998. – 197 p.
202. Bertossi, Ch. *French and British Models of Integration: Public Philosophies, Policies and State Institutions* / Ch. Bertossi. – Oxford: University of Oxford, Centre on Migration Policy and Society (COMPAS), Working Paper 07-46, 2007. – 57 p.
203. Blanc-Chaléard, M.-C. *Histoire de l'immigration* / M.-C.Blanc-Chaléard – Paris: La Découverte, 2001. – 128 p.
204. Bloemraad, I. *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada* / Bloemraad I. – Berkeley: Univ. Calif. Press, 2006. – 382 p.
205. Blumer, S. *The Member States of the European Union*, 2nd edn./ Blumer S. and Lequesne Ch. (eds). – Oxford: Oxford University Press, 2012. – 480 p.
206. Bosniak, L. *Denationalizing citizenship* // *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices* / Ed. by T.A.Aleinikoff, D.Klusmeyer. – Washington, DC: Brookings Inst. /Carnegie Endow. Int. Peace, 2001. – P. 237–252.
207. Boswell, C. *Migration and Mobility in the European Union* / C.Boswell, A.Geddes. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. – 272 p.
208. Boswell, C. *States, Knowledge and Narratives of Migration: The Construction of Migration in European Policy-Making* / C.Boswell, A.Geddes and A.Scholten (eds.) // special edition of the *British Journal of Politics and International Relations*. – №13 (1). – 2011. – 125 p.
209. Brubaker, R. *Citizenship and Nationhood in France and Germany* / R. Brubaker. – Cambridge MA: Harvard University Press, 1998. – 228 p.
210. Carens, J. H. *Culture, Citizenship, and Community. A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness* / J. H. Carens. – Oxford: Oxford University Press, 2000. – 296 p.

211. Carrera, S. The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs Europeanisation? Security vs Rights? / S.Carrera, E.Guild // CEPS Policy Briefs, September 2008. – 10 p.
212. Carrera, S. A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses / S. Carrera // CEPS CHALLENGE Papers No. 1 / 2006. – 28 p.
213. Carrera, S. An EU Approach to Labour Migration What is the Added Value and the Way Ahead? / S.Carrera, M.Formisano // CEPS Working Document No. 232/October 2005. – 20 p.
214. Carrera, S. Building a Common Policy on Labour Immigration: Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU / S.Carrera // CEPS Working Document No.256. – Brussels, 2007. – 20 p.
215. Carrera, S. Does the Stockholm Programme matter? The Struggles over Ownership of AFSJ Multiannual Programming / S.Carrera, E.Guild // CEPS, 2013. – 41 p.
216. Carrera, S. In Search of Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU / S.Carrera. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. – 532 p.
217. Carrera, S. Integration' as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-Term Residents in the EU / S.Carrera // CEPS Working Document No. 219 / March 2005. – 22 p.
218. Carrera, S. Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020 / Carrera S., Guild E., Kostakopoulou D. CEPS Policy Briefs, April 2010. – 15 p.
219. Carrera, S. Nationality, Immigration and “The Republican Integration” in France // Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU / E.Guild, K. Groenendijk, S.Carrera (eds.). – Farnham: Ashgate, 2009. – P.315-335.
220. Carrera, S. Rethinking the Attractiveness of EU Labour Immigration Policies: Comparative perspectives on the EU, the US, Canada and beyond / Carrera S., E. Guild, K.Eisele // CEPS, 2014. – 160 p.
221. Carrera, S. The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future challenges under the Stockholm Programme / S.Carrera, E.Guild, A.Eggenschwiler(eds.) // CEPS, 2010.– 104 p.

222. Carrera, S. The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020: Subverting the 'Lisbonisation' of Justice and Home Affairs? / S.Carrera, E.Guild // CEPS, 2014. – 55 p.
223. Carrera, S. The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy Towards Mobility or Insecurity Partnerships? / S.Carrera, R.Hernández i Sagrera // CEPS Working Document No. 321/October 2009. – 43 p.
224. Carrera, S. The Juncker Commission: A New Start for EU Justice and Home Affairs Policy? / S.Carrera, E.Guild // CEPS, 2014. – 15 p.
225. Castles, S. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World / Castles S., Miller M.J. – New York: Guildford, 2003. – 338 p.
226. Closs, J. Le Traité de Maastricht: Génèse, analyse, commentaires / J.Cloos et al. – Brussels: Bruylant, 1993. – 804 p.
227. Collett, E. Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity // Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute, March 2011. – P. 7. [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/tcm-integration.pdf> (accessed 03.04.2015).
228. Collett, E. Soft, Scarce, and Super Skills: Sourcing the Next Generation of Migrant Workers in Europe / E.Collett, F.Zuleeg. – Migration Policy Institute, 2008. – 19 p.
229. Conversi, D. The Basques, the Catalans and Spain: Alternative Routes to Nationalist Mobilisation / D. Conversi. – Nevada: University of Nevada Press, 2000. – 338 p.
230. Den Boer, M. Taming the Third Pillar: Management and Decisionmaking in Justice and Home Affairs / M.den Boer. – Maastricht, 1998. – 44 p.
231. Den Boer, M. The Policy of the European Union in the Fields of Justice and Home Affairs - Between Political Functionalism and Social Legitimacy / M.den Boer // Crime and Security as a Topic of Civic and Political Education in Europe. – Bonn/Amsterdam: Bundeszentrale für politische Bildung, 1998. – P.56-67.
232. Entzinger, H. Benchmarking in Immigrant Integration. Report for the European Commission / H.Entzinger H., R.Biezeveld. – Rotterdam, 2003. – 53 p.

233. Eriksen, Th. *Ethnicity and Nationalism: Anthropological Perspectives* / Th. Eriksen. – London: Pluto Press, 2002. – 224 p.
234. Eriksen, Th. *Flag, Nation and Symbolism in Europe and America* / Th. Eriksen. – London: Routledge, 2007. – 208 p.
235. Eston, D. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science* / D.Eston. – New York: Alfred A. Knopf, 1953. – 320 p.
236. Ette, A. *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration* / A.Ette, T.Faist. – London: Palgrave Macmillan, 2007. – 290 p.
237. Favell, A. *L'Européanisation ou l'émergence d'un nouveau champ politique: le cas de la politique de l'immigration* / A.Favell // *Sociologie de l'Europe. Mobilisations, élites et configurations institutionnelles* / V. Guiraudon (dir.). – Paris, - L'Harmattan, coll. *Cultures & Conflits*, 2000. – P.153-185.
238. *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm* / ed. by S.Wolff, F.Goudappel, J.de Zwaan. – The Hague: TMC Asser Press, 2011. – 281 p.
239. *Freedom, Security and Justice in the European Union. Implementation of the Hague Programme* / J.W.De Zwaan, F.Goudappel (eds.). – The Hague: TMC Asser Press, 2006. – 308 p.
240. Geddes, A. *Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe?* / A.Geddes / second edition, - Manchester: Manchester University Press, 2008. – pp. xii + 217.
241. Geddes, A. *Immigration and European integration: towards fortress Europe?* / A.Geddes. – Manchester, 2000. – 196 p.
242. Geddes, A. *The Politics of Migration and Immigration in Europe* / A.Geddes. – London: Sage, 2003. – 220 p.
243. Goetz, K. *Introduction: European integration and national political systems* / K.Goetz and S. Hix // *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems* // *West European Politics*. – 2000. – No 23(4) (special issue). – P.1-26.
244. Gott, C. *The migrant population in the UK : fiscal effects* / C.Gott, K.Johnston. – London : Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 2002. – 38 p.
245. Guèvremont, S. *Vers un Traitement Équitable des Étrangers Extracommunautaires en Séjour Régulier. Examen des directives sur le regroupement*

- familial et sur les résidents de longue durée. – Zutphen: Wöhrmann Print Service, 2009. – 561 p.
246. Guild, E. Constructing and imagining labour migration : perspectives of control from five continents / E.Guild, S.Mantu. – Farnham: Ashgate, 2011. – 311 p.
247. Guild, E. Immigration Law in the European Community / E.Guild. – Hague, 2001. – 388 p.
248. Guild, E. Security and migration in the 21st century / E.Guild. – Cambridge: Polity, 2009. – 218 p.
249. Haas, E.B. The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957 / E.B.Haas. – Stanford: Stanford University Press, 1958. – 552 p.
250. Hammar, T. European Immigration Policy: a Comparative Study / T.Hammar. – Cambridge: Cambridge University Press, 1985. – 319 p.
251. Heckmann, F. Migration Policies: a Comparative Perspective / F.Heckmann, W.Bosswick(eds). – Stuttgart: Enke, 1995. – 373 p.
252. Heckmann, F. The integration of immigrants in European societies: national differences and trends of convergence / F.Heckmann, D.Schnapper. – Stuttgart: Lucius & Lucius DE, 2003. – 261 p.
253. Hernández i Sagrera, R. Assessing the Mobility Partnerships between the EU and Moldova and Georgia, 23.08.2011 [Electronic resource]. URL: <http://www.easternpartnership.org/publication/mobility-and-migration/2011-08-23/assessing-mobility-partnerships-between-eu-and-moldova> (accessed: 16.04.2015).
254. Hix, S. The Political System of the European Union / S.Hix S, B.Hoyland. – NY: Palgrave Macmillan, 2005. – 448 p.
255. Hollifield, J. Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe / J. Hollifield. – Cambridge, MA: Harvard University Press. – 1992. – 320 p.
256. Huddleston, T. Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-General for Home Affairs / T.Huddleston, J.Niessen and J.Dag Tjaden. Brussels: European Commission, 2013. – 73 p.
257. Huysmans, J. Migrants as a Security Problem: Dangers of “Securitizing” Societal Issues / J. Huysmans // Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion / R.Miles, D.Thränhardt (eds). – London: Pinter, 1995. – P.53-72.

258. Ireland, P. *The Policy Challenge of Ethnic Diversity: Immigrant Politics in France and Switzerland* / P. Ireland. – Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1994. – 327 p.
259. Joppke, C. *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain* / C. Joppke. – Oxford: Oxford Univ. Press, 2000. – 368 p.
260. Joppke, C. *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States* / C.Joppke and E. Morawska (eds). - Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. – 272 p.
261. Kahanec, M. *High-Skilled Immigration Policy in Europe* / M.Kahanec M., K.F.Zimmermann // IZA Discussion Paper No 331, July 2001. – 40 p.
262. Korneev, O. V. *Primus inter pares? The EU's justice and home affairs policies in its Eastern European Neighbourhood* / Korneev O.V. // InBev-Baillet Latour Working Paper No.32. – Leuven, 2008. – 30 p.
263. Korneev, O. V. *The EU migration regime and its externalization in the policy toward Russia* / O.V. Korneev // InBev-Baillet Latour Working Paper No.31. – Leuven, 2007. – 24 p.
264. Kymlicka, W. *Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts* // *Citizenship in Diverse Societies* / Ed. by W. Kymlicka, W. Norman. – Oxford: Oxford University Press, 2000. – P.1–41.
265. Kymlicka, W. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* / Kymlicka W. – Oxford: Clarendon, 1995. – 296 p.
266. Kymlicka, W. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship* / Kymlicka W. – Oxford: Oxford Univ. Press, 2001. – 392 p.
267. Lahav, G. *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders* / G.Lavah. – Cambridge, Cambridge University Press, 2004. – 336 p.
268. Lavenex, S. *Justice and Home Affairs: Towards a 'European Public Order'* / S.Lavenex, W.Wallace // *Policy-Making in the European Union* / Wallace H., Wallace W., Pollack M.(eds). – Oxford: Oxford University Press, 2005. – P.457-482.
269. *Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals* / ed. by E.Guild, T.Huddleston. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. – 246 p.
270. Lindberg, L.N. *The Political Dynamics of European Economic Integration* / L.N.Lindberg. – Stanford: Stanford University Press, 1963. – 367 p.

271. Lowell, B.L. Migration of highly skilled persons from developing countries: impact and policy responses : Synthesis rep. / B. L.Lowell, A.Findlay. – Geneva : International Labor Office, 2001. – 41 p.
272. Lucas, R. International Migration and Economic Development: Lessons from low-income countries / R.Lucas. – Cheltenham: Edward Elgar Press, 2008. – 384 p.
273. Manolo, A. Global Competition for Skilled Workers and Consequences / A.Manolo // Competing for Global Talent / C. Kuptsch and E.F. Pang (eds). – Geneva: International Institute for Labour Studies, 2006. – P.11-32.
274. Marshall, T. Citizenship and Social Class / T.H.Marshall. – London: Pluto Press, 1991. – 102 p.
275. Milward, A. The European Rescue of the Nation-State. – London: Routledge; Berkeley: University of California Press, 1999. – 488 p.
276. Monar, J. Governance in the Justice and Home Affairs domain: from ‘softer’ to ‘harder’ modes? / J.Monar. – Strasbourg: Université Robert Schuman, 2007. – 23 p.
277. Monar, J. The Area of Freedom, Security and Justice // Principles of European Constitutional Law / A.Von Bogdandy, J.Bast (eds.). – London: Hart Publishers, 2009. – P.551-585.
278. Monar, J. The Institutional Dimension of the European Union’s Area of Freedom, Security and Justice / J.Monar (ed.). – Brugge: College of Europe, 2010. – 268 p.
279. Monar, J. The Third Pillar of the European Union: Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs / J.Monar and R.Morgan (eds). – Brussels: European Interuniversity Press, 1994. – 245 p.
280. Moravcsik, A. Power, Interdependence and Non-State Actors in World Politics: Research Frontiers / A.Moravcsik, H.Milner. – Princeton: Princeton University Press, 2009. – 320 p.
281. Moravcsik, A. The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht / A.Moravcsik. – Ithaca: Cornell University Press, 1998. – p. x + 514 p.
282. Mosk, C. Trade and migration in the modern world / C.Mosk. – London: Routledge, 2005. – 280 p.

283. Münz, R. The Costs and Benefits of European Migration / R. Münz, T.Straubhaar, F.P.Vadean, N.Vadean. – Hamburg: HWWI, 2006. – 80 p.
284. Münz, R. What are the migrants' contributionsto employment and growth? A European Approach / R. Münz, T.Straubhaar, F.P.Vadean, N.Vadean. - Hamburg: HWWI, 2007. – 36 p.
285. Odmalm, P. Migration Policies and Political Participation: Inclusion or Intrusion in Western Europe? / P. Odmalm – London: Palgrave Macmillan, 2005. – 272 p.
286. Page Moch, L. Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650 (Interdisciplinary Studies in History / Leslie Page Moch. – Indiana University Press, 2003. – 296 p.
287. Papademetriou, D. Talent in the 21st Century /D. Papademetriou, W.Somerville, H.Tanaka. – Washington, D.C : Migration Policy Institute, 2008. – 40 p.
288. Papagianni, G. Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law / G. Papagianni. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. – 394 p.
289. Parkes, R. European migration policy from Amsterdam to Lisbon : the end of the responsibility decade? / R.Parkes. – Baden Baden: Nomos, 2010. – 199 p.
290. Pascouau, Y. La politique de l'Union européenne : de Schengen à Lisbonne / Y.Pascouau. – Paris : Fondation Varenne : LGDJ, 2010. – 744 p.
291. Recruiting Immigrant Workers: Germany. – Paris: OECD Publishing, 2013. – 180 p.
292. Ruggie, J. Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization / J.Ruggie. – London, 1998. – 173 p.
293. Schmidt, V. Democracy in Europe: Institutions, Ideas, Discourse. – Oxford: Oxford Univ. Press, 2006. – 328 p.
294. Smith, A. National Identity (Ethnonationalism in Comparative Perspective) / A. Smith. – Nevada: University of Nevada Press, 1993. – 240 p.
295. Smith, A. Nationalism: Theory, Ideology, History (Key Concepts) / A. Smith. – London: Polityell, 2002. – 192 p.
296. Smith, A. The Ethnic Origins of Nations / A. Smith. – Oxford: Wiley-Blackwell, 2009. – 336 p.
297. The First Decade of EU Migration and Asylum Law /ed.by Guild E. and Minderhoud P. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012. – 400 p.

298. The Politics of Europeanization / K.Feathestone, C.Radaelli (eds.). – Oxford: Oxford University Press, 2003. – 320 p.
299. The politics of migration : a survey / editor, Barbara Marshall. – London : Routledge, 2006. – 320 p.
300. Vertovec, S. Circular Migration: The Way Forward in Global Policy? / S. Vertovec // Working Paper 4. – Oxford: International Migration Institute 2007. – 9 p.
301. Wiesbrock, A. Legal Migration to the European Union / A.Wiesbrock. – Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. – 822 p.

Статьи в периодических изданиях

На русском языке:

302. Бабынина, Л.О. Применение продвинутого сотрудничества - новый тренд развития Европейского Союза /Л.О.Бабынина // Вестник МГИМО-Университета. — 2014. — № 4(37). — С.148–154.
303. Берсон А.Б. Европейский мегаполис и мультикультурализм: степень совместимости / А.Б.Берсон // Современная Европа. – 2011. – №1(45). – С. 57-69.
304. Биссон, Л.С. Сотрудничество России и ЕС в сфере миграции /Л.С.Биссон //Мировая экономика и международные отношения. – 2014. – №4.– С.72-80.
305. Биссон, Л.С. Свобода передвижения граждан в Европейском союзе - достижение или проблема? / Л.С.Биссон, О.Ю.Потёмкина // Актуальные проблемы Европы. – 2014. – № 4. – С.12-29.
306. Большова, Н.Н. Мультикультурализм не отменяется / Большова Н.Н./ Миграция XXI век. – 2012. – № 6. – С.50-52.
307. Вареничева, Т. Сближая позиции / Т. Вареничева // Ваше право. Миграция. – 2011. – № 14. [Электронный ресурс]. URL: http://migratsia.ru/publ/2011_god/14_2011/sblizhaj_a_pozicii/49-1-0-216 (дата обращения 18.04.2013).
308. Водопьянова, Е.В. Российские интеллектуальные мигранты на западе / Е.В.Водопьянова // Современная Европа. – 2008. – № 1 (33). – С.65-75.
309. Громько, Ал.А. Стоит ли новый Вавилон? (проблемы межцивилизационной интеграции европы) / Ал.А.Громько // Современная Европа. – 2010. – №1(41). – С.18-30.

310. Гулина, О.Р. Воссоединение семьи как один из путей легальной миграции в странах ЕС и США / О.Р.Гулина // Вестник Института Кеннана в России. – 2010. – №18.
311. Ивахнюк, И. В. Управление трудовой миграцией: в поисках новых подходов / И.В.Ивахнюк // Международная жизнь. – 2012. – № 11. – С. 161-177.
312. Ивахнюк И. В. Политика интеграции мигрантов: российский контекст / И.В.Ивахнюк // Миграция XXI век. – 2014. – № 6-7 (26-27), ноябрь-декабрь. – С.75-84.
313. Ивахнюк, И. Интеграция мигрантов с точки зрения государства (замечания в связи с новыми законодательными инициативами ФМС России / И.В.Ивахнюк // Миграция XXI век. – 2014. – № 3-4. – С.36-37.
314. Ивахнюк, И. В. Трудовые мигранты и политика интеграции / И.В.Ивахнюк // Служба занятости. – 2015. – № 3. – С.47-51.
315. Ивахнюк, И. В. Деньги вперед. Управление трудовой миграцией в России на фоне общемировых тенденций / И.В.Ивахнюк // Миграция XXI век. – 2015. – № 1-2 (28-29). – С. 34-38.
316. Кондратьева, Т.С Иммигранты в Европе: модели интеграции / Т.С.Кондратьева, И.С.Новоженова // Актуальные проблемы Европы. Иммигранты в Европе: Проблемы социальной и культурной адаптации: сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. – М., 2006. – № 1. – С.9-60.
317. Кондратьева, Т.С. Мусульмане в Великобритании: Социализация или обособление? / Т.С.Кондратьева // Актуальные проблемы Европы. Мусульмане в Европе: существуют ли пределы интеграции?: сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. – М., 2008. – № 1. – С.88-114.
318. Новоженова, И.С. Иммигранты во Франции: интеграция иностранцев / И.С.Новоженова // Актуальные проблемы Европы. Западная Европа перед вызовом иммиграции: сб. науч. тр. / РАН ИНИОН.– М., 2005. – № 1. –С.115-136.
319. Пасякина, Л.С. ЕС и трудовая миграция / Л.С.Пасякина // Современная Европа. – 2011. – №3(47). – С.92-105.
320. Пасякина, Л.С. ЕС: иммигранты как необходимость и как проблема / Л.С.Пасякина // Современная Европа. – 2012. – № 4(52). – С.34-43.

321. Пасякина, Л.С. Права человека в Европе и проблема миграции / Л.С.Пасякина // Культурные аспекты и правоприменительная практика в области прав человека в Европе : препринт WP18/2012/02; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – С.18-21.
322. Полетаев, Д.В. Нелегальная миграция: результаты социологического исследования в регионах России / Д.В.Полетаев // Демоскоп. – 2003. – №№ 137-138. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2003/0137/analit05.php> (дата обращения 12.04.2013).
323. Потёмкина, О.Ю. Безопасность и правопорядок в расширяющемся Союзе / О.Ю. Потёмкина // Космополис. – 2004 /2005. – № 4 (10). – С.65-77.
324. Потёмкина, О.Ю. Иммиграционная политика ЕС от Амстердама до Лиссабона / О.Ю.Потёмкина // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – №4. – С.42-51.
325. Потёмкина, О.Ю. Лиссабонский договор: реформа пространства свободы, безопасности и правосудия как шаг к углублению политической интеграции Европейского Союза / О.Ю.Потёмкина // Актуальные проблемы Европы. – 2010. – № 2. – С.102-127.
326. Рубинский, Ю.И. Франция: конфликт цивилизаций или кризис моделей? / Ю.И.Рубинский // Современная Европа. – 2006. – №1(25). – С.49-60.
327. Рябов, Ю.А. Внешнеполитическое измерение пространства свободы, безопасности и правосудия европейского союза как центральный элемент политики добрососедства / Ю.А.Рябов // Управленческое консультирование. – 2012. – № 3 (47). – С.104-110.
328. Рябов, Ю.А. Основные факторы формирования внешнеполитического измерения пространства свободы, безопасности и правосудия европейского союза / Ю.А.Рябов // Власть. – 2010. – № 11. – С.113-116.
329. Рязанцев, С.В. Миграционные тренды и международная безопасность / С.В.Рязанцев // Международные процессы. – 2003. – №3(3). – Т.1. – С.30-43.
330. Рязанцев, С.В. Патенты для трудовых мигрантов: первые результаты и нерешенные проблемы. [Электронный ресурс]. – Систем. требования: Adobe Acrobat Reader. URL: http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/7f9/Vystuplenie_Ryazanceva.pdf (дата обращения 12.04.2013).

331. Семененко, И.С. Интеграция инокультурных сообществ в развитых странах / И.С.Семененко // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2006. – № 10. – С.57-71.
332. Семененко, И.С. Мусульмане в ЕС и в России / И.С.Семененко // *Вестник Европы*. – 2008. – № 22. – С.47-52.
333. Семененко, И.С. Политика идентичности и политическая идентичность / И.С. Семененко // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*. – 2011. – Т. 7. – № 2. – С.5-24.
334. Семененко, И.С. Потенциал европейской идентичности как ресурса политической интеграции. Что показали выборы в Европарламент / И.С. Семененко // *Человек. Сообщество. Управление*. – 2014. – № 3. – С.7-21.
335. Смайтер, Э. Текущее развитие права Европейского Союза: Амстердамский договор [Электронный ресурс]. URL: http://www.eulaw.edu.ru/documents/articles/amsterd_dogovor.htm (дата обращения: 04.05.2015).
336. Цапенко, И.П. От иммиграционного контроля к управлению миграционными процессами / И.П.Цапенко // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2001. – №10. – С.23-33.
337. Щербакова, Е.М. Миграционный прирост населения России за январь–июль 2012 г. снизился по сравнению с тем же периодом 2011 г. на 3.3%, составив 167 тыс. человек, или 2% // *Демоскоп Weekly*. – 2012. – №№ 525-526 [Электронный ресурс]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2012/0525/barom01.php> (дата обращения: 12.04.2013).
338. Юсупов, М.Х. Политические тенденции незаконной миграции в России: центры притяжения / М.Х.Юсупов // *Евразийский юридический журнал*. – 2012. – № 1. – С.140-143.

На английском языке:

339. Angenendt, S. Can Further Nationalisation Facilitate a Common EU Approach to Migration? / S.Angenendt, R.Parkes // *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*. – 2009. – Volume 44. – Issue 3. – P.77-96.
340. Arcarazo, D. A. Transnational Diffusion or Different Models? Regional Approaches to Migration Governance in the European Union and Mercosur / D.A.Arcarazo, A.Geddes // *European Journal of Migration and Law*. – 2014. – №16(1). – P.19-44.
341. Arcarazo, D.A. The Development, Application and Implications of an EU Rule of Law in the Area of Migration Policy / D.A.Arcarazo, A.Geddes // *Journal of Common Market Studies*. – 2013. – №51(2). – P.179-193.
342. Bauböck, R. Expansive citizenship: voting beyond territory and membership / R. Bauböck // *Political Science & Politics*. – 2005. – N 38. – P.683–687.
343. Bell, M. Civic Citizenship and Migrant Integration // *European Public Law*. - 2007. – Issue 2. – P.311-333.
344. Bloemraad, I. Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation, and Challenges to the Nation-State / I.Bloemraad, A.Korteweg, G. okc.e Yurdakul // *The Annual Review of Sociology*. – 2008. – No.34. – P.1-27.
345. Boswell, C. The ‘External Dimension’ of EU Immigration and Asylum Policy / C.Boswell // *International Affairs*. – 2003. – Vol.79. – No.3. – P.619-638.
346. Brubaker, R. The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States // *Ethnic and Racial Studies*. – 2001. – Vol.24. – No.4. – P.531-548.
347. Brücker, H. Can International Migration Solve the Problems of European Labour Markets? / H. Brücker // *UNECE Economic Survey of Europe*. – 2002. – No.2. – P.109-141.
348. Castles, S. Guestworkers in Europe: A Resurrection? / S.Castels // *International Migration Review*. – 2006. – Vol. 40. – No.4. – P.741-766.
349. Castles, S. The Guest-Worker in Western-Europe – An Obituary / S.Castels // *International Migration Review*. – 1986. - Vol. 20. - № 4. – P.761-778.
350. Cohen, J. Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos / J.Cohen // *International Sociology*. – 1999. – No.4 (3). –P. 245–268.

351. Eriksen, T. Place, kinship and the case for non-ethnic nations / T.Eriksen // Nations and Nationalism. – 2004. – Vol.10. – Issue 4. – P. 663-667.
352. Fromentin, V. Les conséquences économiques de l'immigration en Europe en période de crise // Revue du marché commun de l'Union européenne. – Avril 2011. – № 547. – P.216-225.
353. Groenendijk, K. Legal Concepts of Integration in EU Migration Law / K. Groenendijk // European Journal of Migration and Law, Vol. 6. – No. 2, 2004. – P.111-126.
354. Halleskov, L. The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality? / L. Halleskov // European Journal of Migration and Law. – 2005. – Vol. 7. – No. 2. – P.181-201.
355. Hansen, R. Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons / R. Hansen // The Political Quarterly. – August 2003. – Vol.74. – Issue Supplement s. – P.25-38.
356. Hedemann-Robinson, M. An overview of recent legal developments at Community level in relation to third country nationals resident within the European Union, with particular reference to the case law of the European Court of Justice / M.Hedemann-Robinson // Common Market Law Review. – 2001. – Vol.38. – No.3. – P.525-586.
357. Huysmans, J. The European Union and the Securitization of Migration / J. Huysmans // Journal of Common Market Studies. – December,2000. – Vol. 38. – No.5. – P.751-777.
358. Kleinman, M. The Economic Impact of Labour //The Political Quarterly, Volume 74, Issue Supplement s1, August 2003 – P.59-74.
359. Kohler-Koch, B. Catching up with Change: the transformation of governance in the European Union // Journal of European Public Policy. – 1996. – Vol.3. – Issue 3. – P.359-380.
360. Korneev ,O. V. Extending EU area of freedom, security and justice to its Eastern European Neighbourhood / O.V. Korneev // ЕС и Россия в XXI веке: материалы международной научно-практической конференции / под. ред. А.Г. Тимошенко, С.М. Юна. – Томск: Изд-во ТГУ, 2008. – С. 100-120.

361. Lavenex, S. Shifting up and out: the foreign policy of European immigration control / S.Lavenex // West European Politics. – 2006. – Vol.29. – No.2. – P.329-350.
362. Lavenex, S. The external dimension of Europeanization: the case of immigration policies / S.Lavenex S., E.Ucarer // Cooperation and Conflict. Journal of the Nordic International Studies Association. – 2004. – Vol.39. – No.4. – P.417-443.
363. Lavenex, S. The Migration-Development Nexus in EU External Relations / S.Lavenex, R.Kunz // Journal of European Integration. – 2008. – Vol.30. – No.3. – P.439- 457.
364. Marks, G. European Integration from 1980s / G.Marks, L.Hooghe, K.Blank // Journal of Common Market Studies. – 1996. – Vol.34. – Issue 3. – P.341-378.
365. Moravcsik, A. Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder / A.Moravcsik // Journal of Common Market Studies. -1995. – Vol.33. – No.4. – P.611-628.
366. Moravcsik, A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach / A.Moravcsik // Journal of Common Market Studies. – 1993. – Vol.31. – P.473-524.
367. Pascouau, Y. La Stratégie migratoire de l'UE : passer d'un jeu à somme nulle à un jeu à somme positive / Y.Pascouau // Institut Jacques Delors, Études & Rapports. – avril 2013. – No.96. – P.46-53.
368. Peterson, J. Decision-Making in the EU: Towards a Framework for Analysis / J.Peterson // Journal of European Public policy. – 1995. – №2(1). – P.69-93.
369. Ruhs, M. The Potential of Temporary Migration Programmes in Future International Migration Policy / M.Ruhs // International Labour Review. – 2006. – Vol.145. – №1-2. – P.7-36.
370. Wolff, S. The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU? / Wolff, S., N. Wichmann, et al. // Journal of European Integration. – 2009. – Vol.31. – No.1. – P.9-23.

Публикации в Интернете

371. В Россию будут пускать по «голубым картам», 08.04.2009 [Электронный ресурс] // Izvestia.ru [Новостной интернет-портал]. URL: <http://izvestia.ru/news/347321> (дата обращения 06.11.2014).
372. Диалог Россия–ЕС по вопросам миграции [Электронный ресурс] // Сайт Россия–ЕС Партнерство для модернизации [Офиц. сайт]. URL: http://formodernization.com/dialogues/migration_issue/ (дата обращения: 02.04.2013).
373. Европа и Россия: строительство стратегического партнерства [Электронный ресурс] // Сайт Представительства ЕС в России [Офиц. сайт]. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/political_relations/political_framework/index_ru.htm (дата обращения: 02.04.2013).
374. Европа и Россия: строительство стратегического партнерства [Электронный ресурс] // Сайт Представительства ЕС в России [Офиц.сайт]. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/political_relations/political_framework/index_ru.htm (дата обращения: 02.04.2013).
375. Естественный прирост населения РФ в 2012 году превысил 4.5 тыс. Человек, 13.01.2014 [Электронный ресурс] // РИА Новости [Новостной интернет-портал]. URL: <http://ria.ru/society/20130109/917412660.html#ixzz2JkqB3A1D> (дата обращения: 02.04.2014).
376. Зайончковская Ж.А. Миграция в современной России. Available at: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1714&active_id_11=38#top (дата обращения 03.04.2013).
377. Заседание Диалога Россия–ЕС на тему: «Миграция и развитие» [Электронный ресурс] // ФМС России [Офиц. сайт]. URL: http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=5424 (дата обращения: 03.04.2013).
378. Тезисы выступления заместителя директора Департамента экономики, социального развития и приоритетных программ Министерства экономического развития Н.В. Пономаренко на третьей сессии Диалога Росси–ЕС по вопросам миграции по теме «Вклад мигрантов в экономику России», 26 октября 2012. [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ [Офиц.сайт]. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depsoc/doc20121029_07 (дата обращения 12.04.2013).

379. Conclusions of the Meeting of the interior ministers of France, Germany, Italy, Poland, Spain and the United Kingdom, Heiligendamm, 22 and 23 March 2006 [Electronic resource] // Statewatch News Online [Web portal]. URL: <http://www.statewatch.org/news/2006/mar/06eu-interior-minister-conclusions.htm> (accessed: 11.08.2011).
380. Economic migration to the EU / House of Lords, European Union Committee, 14th Report, Session 2005-06, HL Paper 58 [Electronic resource]. – System requirements: Adobe Acrobat Reader. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/58/58.pdf> (accessed: 30.05.2011).
381. Office of the State Minister Of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration [Electronic resource]. URL: <http://www.eu-nato.gov.ge/en/eu/mobility-partnership> (accessed: 03.04.2015).
382. OFII – Office Français de l’Immigration et de l’Intégration [Electronic resource]. – System requirements: Adobe Acrobat Reader. URL: http://www.ofii.fr/qui_sommes_nous_46/index.html?sub_menu=1 http://www.europol.europa.eu/publications/Annual_Reports/Europol_Review_2009.pdf (accessed: 14.05.2011).
383. Statewatch News Online: Conclusions of the Meeting of the interior ministers of France, Germany, Italy, Poland, Spain and the United Kingdom, Heiligendamm, 22 and 23 March 2006 [Electronic resource]. – URL: <http://www.statewatch.org/news/2006/mar/06eu-interior-minister-conclusions.htm> (accessed: 11.08.2011).
384. Summary of stakeholder responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals – P.4 [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary_of_stakeholder_responses_en.pdf (accessed: 03.05.2014).
385. Summary report of the fifth meeting of the European Integration Forum, Brussels 23-24 May 2011 [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_992519171.pdf (accessed 03.04.2015).
386. Summary report of the fourth meeting of the European Integration Forum, Brussels 6-7 December 2010 [Electronic resource]. System requirements: Acrobat

Reader. URL: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_812142537.pdf
(accessed 03.04.2015).

387. Summary report of the third meeting of the European Integration Forum, Brussels 24-25 June 2010, [http://ec.europa.eu/ewsi/Summary report of the third meeting of the European Integration Forum, Brussels 24-25 June 2010](http://ec.europa.eu/ewsi/Summary%20report%20of%20the%20third%20meeting%20of%20the%20European%20Integration%20Forum,%20Brussels%2024-25%20June%202010) [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_303506505.pdf (accessed 03.04.2015).

388. The Economic and Fiscal Impact of Immigration: A Cross-Departmental Submission to the House of Lords Select Committee on Economic Affairs Select Committee on Economic Affairs [Electronic resource]. System requirements: Acrobat Reader. URL: <http://www.officialdocuments.gov.uk/document/cm72/7237/7237.pdf> (accessed: 11.08.2011).