

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»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва, 2015

Диссертация выполнена в Отделе исследований европейской интеграции
Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института Европы
Российской академии наук (ИЕ РАН)

- Научный руководитель: Доктор политических наук,
Потёмкина Ольга Юрьевна, руководитель
Отдела исследований европейской интеграции
ФГБУН Института Европы РАН
- Официальные оппоненты: Доктор исторических наук,
Браницкий Андрей Геннадьевич,
профессор кафедры зарубежного
регионоведения и локальной истории
Института международных отношений и
мировой истории ФГАОУ ВО «Нижегородского
государственного университета им.
Н.И.Лобачевского»
- Кандидат политических наук,
Большова Наталья Николаевна, ведущий
научный сотрудник Института международных
исследований МГИМО (У) МИД РФ
- Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Дипломатическая академия МИД
РФ»

Защита состоится «23» декабря 2015 г. в 14:00 часов на заседании
диссертационного совета Д.002.031.02 в Институте Европы РАН по адресу:
125993, г. Москва, ул. Моховая, 11-3.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте
(www.instituteofeurope.ru) ФГБУН Института Европы РАН.

Автореферат разослан «__» _____ 2015 г.

Учёный секретарь
Диссертационного совета



кандидат политических наук
Фёдоров Сергей Матвеевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность 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 не только возросло количество 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 затрудняло развитие наднационального законодательства в сфере регулирования легальной иммиграции в Евросоюзе.

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

С переходом иммиграционной политики в область смешенной компетенции ЕС и государств-членов возросла роль наднационального компонента в ее формировании. Однако, для государств-членов ЕС, стремящихся защитить свои национальные интересы, регулирование легальной, в том числе трудовой

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

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 ЕС не менее важны с точки зрения выявления позитивного 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** – выявить факторы, проанализировать методы и инструменты политики ЕС в области регулирования легальной иммиграции, а также 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 ЕС в до- и после-лиссабонский периоды,
- Исследовать 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.

Степень разработанности темы исследования.

Проблематика международных миграционных процессов нашла широкое отражение в научной литературе. К первой категории, работ можно отнести исследования, посвященные историческим и теоретическим аспектам миграции². Следующую группу составляют публикации, в которых рассматриваются различные стороны феномена миграции: трудовая и высококвалифицированная миграция³, права и статус иммигрантов в принимающих государствах и т.д.

²Castels, S. The Age of Migration : International Population Movements in the Modern World / S.Castels, M.J.Miller. – 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. – 370 с.

³ Bartram, 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

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.Монар⁴, С.Лавенекс⁵, Дж.Апап⁶, М. ден Боер⁷, Я. де Цваан⁸). Как составная часть пространства свободы, безопасности и правосудия, иммиграционная политика ЕС развивается в логике тех изменений, что присущи данному пространству. В отечественной европейистике весомый вклад в изучение пространства свободы, безопасности и правосудия Евросоюза внесла О.Ю.Потёмкина⁹, уделив особое внимание сфере иммиграционной политики¹⁰. 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

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.

⁴ Monar, 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.

⁵ Lavenex, S. Justice and Home Affairs: Towards a 'European Public Order' / S.Lavenex, W.Wallace // *Policy-Making in the European Union* / H.Wallace, W.Wallace, M.Pollack (eds.). – Oxford: Oxford University Press, 2005. – P.457-482.

⁶ Apap, J. Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement / J.Apap (ed.). - London: Edward Elgar Publishing, 2004. – 360 p.

⁷ 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.

⁸ 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. ; 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.

⁹ Потёмкина, О.Ю. Наднациональный и межправительственный 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.

¹⁰ Потёмкина, О.Ю. Иммиграционная политика Европейского Союза. – М.: Русский сувенир, 2010. – 129 с. ; Потёмкина, О.Ю. Иммиграционная политика ЕС от Амстердама до Лиссабона // *МЭиМО*. – 2010. – № 4. – С.42-51.

коммунитаризации и европеизации иммиграционной политики ЕС. Развитию пространства свободы, безопасности и правосудия посвящены научные труды В.В.Войникова¹¹. Стоит упомянуть также коллективную работу сотрудников Института мировой экономики и международных отношений РАН под редакцией С.В.Уткина¹², 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 правосудия, посвящен труд Л.О.Бабыниной¹³. Анализ различных аспектов миграционных процессов на европейском континенте представлен в коллективной монографии под редакцией Н.Б.Кондратьевой и О.Ю.Потемкиной в серии Докладов Института Европы «Миграционные проблемы в Европе и пути их решения».¹⁴

Долгое время основная масса работ по миграционной проблематике в ЕС носила сравнительный характер, и объектом изучения избирались политика и национальные практики отдельных стран¹⁵. 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 исследователей как Элспет Гилд¹⁶, Эндрю Геддес¹⁷, Кристина Босвелл¹⁸, Ив

¹¹ Войников, В.В. Правовое регулирование Европейского пространства свободы, безопасности и правосудия. : монография. – Калининград : Изд-во БФУ им.И.Канта, 2013. – 397 с.

¹² Общее пространство внутренней безопасности в ЕС: политические аспекты. / Отв. ред. – С.В. Уткин. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – 146 с.

¹³ Бабынина, Л.О. Гибкая интеграция в Европейском Союзе: теория и практика применения. – Москва: URSS, 2012. – 304 с.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ Boswell, C. Migration and mobility in the European Union / C.Boswell, A.Geddes. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. – 272 p. ; 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.

Паскуо¹⁹, Родерик Паркс²⁰, Диего Акоста Аркаразо²¹. Вопросам экономической и трудовой иммиграции в страны Евросоюза посвящены работы С.Кастельса²², С.Карреры²³ и других исследователей.²⁴

Особого внимания заслуживает многотомная серия «Политика и законодательство в сфере иммиграции и убежища в Европе» под общей редакцией Яна Ниссена и Элспет Гилд.²⁵ 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.²⁶ Наибольший интерес для данного исследования представляет собой работа А.Вейсброк²⁷, 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

¹⁹ 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.

²⁰ 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. – Vol.44. – Issue 3. – P.77-96.

²¹ 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. – 265 p.

²² Castles, S. The Guest-Worker in Western-Europe – An Obituary / S.Castles // International Migration Review. – 1986. – Vol. 20. – № 4. – P.761-778 ; Castles, S. Guestworkers in Europe: A Resurrection? / S.Castles // International Migration Review. – 2006. – Vol.40. – No 4. – P.741-766.

²³ 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 / S.Carrera, E.Guild, D.Kostakopoulou // CEPS Policy Briefs, April 2010. – 15 p.

²⁴ 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.

²⁵ Immigration and Asylum Law and Policy in Europe / Guild E. and Niessen J. (eds.). Series. – Leiden: Brill/Nijhoff, 2001-2015.

²⁶ 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. – 338 p.

²⁷ Wiesbrock, A. Legal Migration to the European Union / A.Weisbrock. – Leiden, Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2010.– 822 p.

европеизации иммиграционной политики ЕС был предметом научного интереса и других исследователей, как Т.Фэст, А.Этте и др.²⁸

Институциональная природа иммиграционной политики, динамика взаимодействия различных акторов и их роль, позиции и полномочия в процессе принятия решений рассматривается в работах Э.Геддеса²⁹ и Й.Монара³⁰, Г. Пападжианни³¹.

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 нормы в отношениях с ними посвящены работы С.Лавенекс³², С.Карреры и Р.Хернандез и Сагреры³³, К.Босвелл³⁴, С.Вулф³⁵. В ряду российских исследований стоит выделить диссертацию О.В.Корнеева³⁶, 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

²⁸ 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, 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.

²⁹ Geddes, A. Immigration and European integration: towards fortress Europe? / A.Geddes. – Manchester, 2000. – 196 p.

³⁰ 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.

³¹ Papagianni, G. Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law / G. Papagianni. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. – 394 p.

³² 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, E.Ucarer // Cooperation and Conflict. Journal of the Nordic International Studies Association. – 2004. – Vol.39. – No.4. – P.417-443.

³³ Carrera, S. The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy Towards Mobility or Insecurity Partnerships? / S.Carrera, R.Hernández i Sagera // CEPS Working Document No. 321/October 2009. – 43 p.

³⁴ Boswell, C. The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy / C.Boswell // International Affairs. – 2003. – Vol.79. – No.3. – P.619-638.

³⁵ 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.

³⁶ 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 / 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 / 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 / O.V. Korneev // InBev-Baillet Latour Working Paper No.31. – Leuven, 2007. – 24 p.

правосудия.³⁷

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 мира³⁸. 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.³⁹ Среди российских авторов, исследующих проблематику интеграции граждан третьих стран в государствах-членах ЕС, стоит выделить диссертационное исследование Н.Н.Большовой, рассмотревшей в рамках применения подхода многоуровневого управления национальный и наднациональный уровни регулирования иммиграционной политики и политики интеграции иммигрантов в ЕС на примере ФРГ.⁴⁰ Кроме того, целый ряд работ посвящен сугубо теоретическому осмыслению проблемы интеграции иммигрантов, национализма и национальной идентичности, гражданства и мультикультурализма⁴¹. К наиболее крупным исследованиям можно отнести работы таких авторов как Энтони Смит⁴², Томас Эриксен⁴³, Тревор Маршал⁴⁴,

³⁷ 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 / Ю.А.Рябов // Управленческое консультирование. – 2012. – № 3 (47). – С.104-110 ; Рябов, Ю.А. Основные факторы формирования внешнеполитического измерения пространства свободы, безопасности и правосудия европейского союза / Ю.А.Рябов // Власть. – 2010. – № 11. – С.113-116.

³⁸ 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.

³⁹ См., например, Castles, S. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* / S.Castles, M.J.Miller. – 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.

⁴⁰ 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 ; Большова, Н.Н. Мультикультурализм не отменяется / Н.Н.Большова / 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.

⁴¹ 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* / 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.; Bosniak, L. *Denationalizing citizenship* / L.Bosniak // *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.

⁴² 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.

Уильям Кимлика⁴⁵. Среди наиболее интересных стоит выделить работы Серджио Каррера и Кристофера Бертосси⁴⁶, а также российских авторов В.С.Малахова⁴⁷ и И.С.Семененко⁴⁸.

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.Буториной⁴⁹ и «Европейский союз в XXI веке: время испытаний» под ответственной редакцией О.Ю.Потёмкиной⁵⁰, «Большая Европа в глобальном мире: новые вызовы – новые решения» под

⁴³ 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* / Th.Eriksen // *Nations and Nationalism*. – 2004. – V.10. – Issue 4. – P. 663 – 667.

⁴⁴ Marshall, T. *Citizenship and Social Class* / T.H.Marshall. – London: Pluto Press, 1991. – 102 p.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Малахов, В.С. *Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетрадь*. / [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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ *Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития* / под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – 471 с.

⁵⁰ *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.

редакцией Ал.А.Громыко⁵¹, учебник «Европейская интеграция» под редакцией О.В.Буториной⁵² 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.⁵³ 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.⁵⁴

Среди отечественных публикаций, посвященных теме диссертационного исследования, необходимо, прежде всего, отметить издания и доклады российских академических институтов: Института Европы РАН (журнал «Современная Европа»)⁵⁵, ИНИОН РАН (журнал «Актуальные проблемы Европы»⁵⁶), Института мировой экономики и международных отношений РАН (журнал «Мировая экономика и международные отношения»)⁵⁷. Среди российских исследований в области регулирования миграции, интеграции иммигрантов стоит также выделить труды И.В.Ивахнюк⁵⁸, А.И.Тэвдой-Бурмули⁵⁹, С.В. Рязанцева⁶⁰, О.С.Чудиновских⁶¹,

⁵¹ 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.

⁵² Европейская интеграция: учебник / под ред. О.В. Буториной. – М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2011. – 720 с.

⁵³ 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.

⁵⁴ Кавешников, Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза / Н.Ю.Кавешников. – М: Navona, 2010. – 480 с.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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 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

М.В. Каргаловой⁶².

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.)⁶³, Института исследований труда (IZA, г.Бон)⁶⁴ и Центра миграционной политики (MPC, г.Флоренция)⁶⁵, Гамбургского института международной экономики (HWWI, г.Гамбург).⁶⁶

Существенным пробелом в зарубежных исследованиях остается недостаток внимания к сотрудничеству ЕС и РФ.

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);

контексте человеческого развития: история и современность (на русском и английском языках) / И.В.Ивахнюк. – МАКС Пресс Москва, 2009. – 116 с.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² 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.

⁶³ 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. ; 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.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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 proactive European labour migration policy : concrete measures for a comprehensive package? // Migration Policy Centre; Policy Brief; 2015/03, 2015. – 16 p.

⁶⁶ 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' contributions to employment and growth? A European Approach. / R. Munz, T.Straubhaar, F.P.Vadean, N.Vadean. - Hamburg: HWWI, 2007. – 36 p.

- 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*).

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. в проведении комплексного анализа 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.

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.⁶⁷ 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.⁶⁸ 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Peterson, J. Decision-Making in the EU: Towards a Framework for Analysis / J.Peterson // Journal of European Public Policy. – 1995. – №2(1). – P.40.

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.⁶⁹ 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 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.⁷⁰ 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.⁷¹ 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

⁶⁹ Pollack, M. The New Institutionalism and European Integration / M.Pollack // European Integration Theory / A.Wiener and T.Diez (eds.). 2nd edition. – Oxford: Oxford University Press, 2009. – P.127.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Moravcsik, A. The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht / A.Moravcsik. – Ithaca: Cornell University Press, 1998. – P.67.

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 необходимости формирования общей иммиграционной политики, что могло быть обусловлено успешным примером сотрудничества в таких сферах ПСБП, 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 государств⁷², 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.⁷³ 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.

Положения, выносимые на защиту:

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.

⁷² Ruggie, J. Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization / J.Ruggie. – London, 1998. – 173 p.

⁷³ Боришполец, К. Методы политических исследований. Учебное пособие / К.П. Боришполец. – М.: Аспект Пресс, 2005. – 221 с.

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 субсидиарности.

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 населения, 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.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Структура диссертации определена целями и задачами исследования, диссертация включает введение, три главы, заключение и список использованных источников и литературы.

Во **введении** обосновывается актуальность исследования; устанавливаются объект, предмет, цели и задачи диссертации; определяется степень разработанности темы; характеризуется теоретико-методологическая основа исследования и оценивается степень научной разработанности проблемы; предлагается краткий обзор источниковой базы исследования. Также, во введении раскрывается научная новизна и научно-практическая значимость.

Первая глава «*Концептуальные основы и этапы формирования политики регулирования легальной иммиграции в ЕС*», состоящая из четырех параграфов, посвящена определению концептуальных рамок исследования и анализу эволюции развития общей иммиграционной политики ЕС в аспекте, касающемся легальной иммиграции. В первом параграфе проанализированы концептуальная и институциональная основы общей иммиграционной политики ЕС, формирование которой представляет собой политический процесс. Выявлены, влияющие на данный процесс внутренние и внешние факторы. Первые представлены институциональной структурой и правилами, утвержденными в основополагающих документах, а также интересами, функциями и ролью институтов ЕС. Внешние факторы обусловлены общемировой тенденцией усиления миграционных потоков, такими социально-экономическими условиями в развитых странах как рост демографической нагрузки, старение населения, нехватка рабочей силы в ряде отраслей.

Общая иммиграционная политика ЕС развивается при координирующей роли Комиссии. В условиях отсутствия прямых законодательных полномочий, Европейская комиссия располагает мягкими методами управления: планами действий и другими документами, определяющими повестку дня развития иммиграционной политики, содействуя при этом обмену информацией, сбору аналитических данных о результатах имплементации директив.

Суд ЕС не принимает прямого участия в процессе принятия политических решений, однако ему принадлежит важная роль в интерпретации наднациональных законодательных норм. Главная задача функционирования Суда – обеспечивать единообразное правоприменение во всех государствах-членах Евросоюза и устанавливать общие границы и принципы исполнения наднациональных норм. Возросшая роль Суда уже проявилась в ряде решений, вынесенных в отношении имплементации директив о статусе долгосрочного резидента и о праве на семейное воссоединение. Суду ЕС принадлежит функция контроля за исполнением положений Хартии Европейского союза об основных правах, в том числе при имплементации права ЕС в сфере регулирования иммиграции, в процессе европеизации иммиграционной политики.

Процессы европеизации и экстернализации иммиграционной политики ЕС представлены в качестве составляющих политического процесса. Эффект европеизации проявляется во влиянии, оказываемом ЕС на государственные институты и внутреннюю политику стран-членов посредством принятия наднациональных норм и последующего их включения в национальные законодательные системы стран-членов. Процесс экстернализации иммиграционной политики заключается в перенесении наднациональных норм на сферу внешних отношений Евросоюза с третьими странами. Инструментами экстернализации ПСБП служат, например, соглашения о реадмиссии и облегчении визового режима, партнерства для мобильности.

В последующих двух параграфах первой главы прослежены этапы эволюции политики ЕС в области регулирования легальной иммиграции. Период преобладания межправительственного метода сотрудничества в вопросах иммиграционной политики характерен для 1990-1999 гг.. Следующий этап обозначен как «Амстердамский период» развития ЕС. Создание ПСБП усилило компетенцию Сообщества в таких аспектах, как политика убежища и визовая политика, которые из «третьей опоры» перешли в «первую», то есть стали предметом смешанной компетенции ЕС и государств-членов, за исключением вопросов регулирования легальной иммиграции.

С «Амстердамским периодом» совпадает реализация двух пятилетних программ развития ПСБП: программы Тампере (1999-2004) и Гаагской программы (2004-2009). При реализации повестки, заявленной на саммите в Тампере, вновь проявилось стремление государств-членов защищать свое суверенное право быть единственными арбитрами в вопросах регулирования миграционных потоков. Тем не менее, важным достижением на пути становления общей иммиграционной политики Евросоюза стало принятие двух директив, касающихся прав и статуса легальных

иммигрантов в ЕС: директива 2003/86/ЕС и 2003/109/ЕС. Характерным при этом оказались поправки, внесенные национальными государствами в ходе переговоров и процесса принятия решений, которые создали поле для маневра и позволили странам-членам на свое усмотрение вводить условия интеграции граждан третьих стран при наделении их правом на семейное воссоединение или выдаче разрешения на долгосрочное проживание. Единогласия, которое требовалось в долиссабонский период, однако, не удалось достигнуть по другой инициативе Комиссии 2001 года, а именно: принятию директивы в отношении экономической иммиграции, которая носила горизонтальный характер и охватывала бы все категории трудящихся иммигрантов на территории ЕС. Это объясняется тем, что секторальный подход больше отвечал интересам стран-членов, не готовых к принятию единых правил въезда и пребывания всех категорий граждан третьих стран с целью занятости.

Отдельный параграф посвящен Лиссабонскому договору и Стокгольмской программе развития ПСБП (2009-2014), которые могут быть обозначены как новые вехи в развитии общей иммиграционной политики ЕС. Вступление в силу Лиссабонского договора определило дальнейшее развитие европейской интеграции и, в частности, общей иммиграционной политики Евросоюза в сторону расширения компетенции институтов ЕС. До 2009 г. ведущая роль в процессе развития иммиграционной политики ЕС принадлежала Совету в составе министров юстиции и внутренних дел, а также главам государств и правительств в Европейском совете, не раз придававшим политический импульс развитию данного направления. Большинство инициатив по иммиграционной политике поступало именно непосредственно от государств-членов, которые совместно определяли общую линию, стратегию развития той или иной области политики Союза. С вступлением в силу Лиссабонского договора роль Совета перестала быть ведущей в определении приоритетов развития иммиграционной политики ЕС.

Приоритетами Стокгольмской программы в сфере иммиграционной политики стали вопросы обеспечения прав легально проживающих в ЕС граждан третьих стран, максимизация экономического вклада трудовых иммигрантов в развитие принимающих стран, а также усиление внешнего измерения иммиграционной политики ЕС и сотрудничества с третьими странами по вопросам миграции. В Стокгольмской программе впервые было заявлено перспектива кодификации существующих наднациональных законодательных норм, что могло бы стать завершающим шагом на пути к общей иммиграционной политике ЕС уже в рамках следующего этапа развития ПСБП.

Вторая глава «*Регулирование трудовой иммиграции в Европейском союзе*» заключают в себе подробный анализ развития наднациональной компоненты в регулировании трудовой иммиграция в ЕС.

В первом параграфе рассмотрена эволюция процесса трудовой иммиграции в Европу и связь миграции и развития, а также экономический и социальный эффект присутствия иностранной рабочей силы на рынках труда принимающих государств.

Общим вопросам регулирования трудовой иммиграции в ЕС посвящен второй параграф второй главы. Ключевым компонентом развития Европейского союза как ведущей и конкурентоспособной экономики мира в свете существующей демографической ситуации и проблемы старения населения выступает политика по привлечению трудовых иммигрантов различных категорий, особенно высококвалифицированных иностранных специалистов. Этим объясняется возобладавший в Совете интерес к секторальному подходу в регулировании легальной иммиграции. В результате четыре из семи директив, принятых в период до 2014 года, регулируют въезд и пребывание различных категорий иностранных граждан, таких как: студенты и учащиеся (директива 2004/114/ЕС), ученые и исследователи (директива 2005/71/ЕС), высококвалифицированные специалисты (директива 2009/50/ЕС о голубой карте), сезонные рабочие (директива 2014/36/ЕС).

Третий параграф второй главы посвящен регулированию иммиграции высококвалифицированных специалистов в ЕС. Директива 2009/50/ЕС представляет собой еще один пример реализации секторального подхода к управлению экономической иммиграцией в Европейском союзе. Система предоставления голубой карты является по существу инструментом, основанном на потребностях рынка труда стран ЕС, которые в настоящее время переживают, наряду с общим старением населения и снижением рождаемости, нехватку рабочих в целом ряде секторов экономики, в том числе высоко-технологичных.

Становление внешнего измерения иммиграционной политики ЕС подвергается оценке в отдельном параграфе. 2005 год вполне можно назвать отправным в вопросе экстернализации регулирования легальной иммиграции в ЕС. Стратегия ЕС «Глобальный подход к миграции» дала очередной политический импульс формированию внешнего измерения политики привлечения легальных трудовых иммигрантов. Главным инструментом внешнего измерения регулирования иммиграции в ЕС служат соглашения о партнерствах для мобильности, подписанные Европейским союзом с восьмью странами: Молдовой, Кабо-Верде, Грузией, Арменией, Азербайджаном, Марокко, Тунисом и Иорданией (в период 2008-2014). Легальная и нелегальная иммиграция тесно связаны в соглашениях. В рамках партнерств для мобильности Европейский союз, наряду с поощрением трудовой

миграции, по-прежнему сохраняет сильное стремление существенно минимизировать число нелегально остающихся на его территории граждан третьих стран. Это свидетельствует о тенденции, которая сегодня становится характерной для развития иммиграционной политики ЕС в целом.⁷⁴ Иммиграционная политика пересекается с другими областями политики ЕС: с внешней политикой⁷⁵, с проблемами безопасности и экономического развития. Несмотря на это, новый инструмент экстернализации иммиграционной политики ЕС рискует стать лишь сводом отдельных проектов, которые будут носить сугубо межправительственный характер, т.е. партнерства для мобильности служат своеобразным «зонтом» для сотрудничества отдельных стран-членов ЕС с третьими странами в вопросах, касающихся легальной иммиграции. Вероятно, национальные государства будут и дальше стараться максимально сохранить этот инструмент под своим контролем.

Одной из новых тенденций развития иммиграционной политики ЕС служит круговая миграция⁷⁶. Фактически круговая миграция представляет собой ротацию рабочей силы, т.е. предполагает облегченное передвижение лиц между двумя странами, целью которого является временное трудоустройство. Круговая миграция также выступает в качестве инструмента внешнего измерения регулирования легальной иммиграции в ЕС. Сотрудничество с третьими странами в этой области носит сугубо межправительственный характер, подобно партнерствам о мобильности. Максимизация экономического эффекта от временной трудовой иммиграции – главная цель развития круговой миграции. Однако 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.

Отдельное внимание уделено двустороннему сотрудничеству России и ЕС в миграционной сфере. В 2011 году по инициативе российской стороны была создана гибкая рабочая структура для продвижения взаимодействия по данным вопросам – миграционный диалог. Диалог проходит в формате регулярных экспертных встреч на уровне министерств и ведомств России и государств-членов ЕС. В ходе состоявшихся встреч диалога уже затрагивались такие вопросы, как миграция и ее вклад в экономическое развитие, противодействие незаконной иммиграции, защита документов.

⁷⁴ European Commission, Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration. SEC(2009) 1240 final. Brussels, 18.09.2009.

⁷⁵ В Стокгольмской программе развития пространства свободы, безопасности и правосудия четко говорится о том, что «иммиграционная политика ЕС должна стать составной частью внешней политики союза».

⁷⁶ Communication on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries. COM (2007) 248 final. Brussels, 15.05.2007.

Решение о создании миграционного диалога подчиняется вполне объективной логике с обеих сторон.⁷⁷ Россия, как и многие страны Евросоюза, является крупным реципиентом иммигрантов. Тем не менее, как признает Концепция 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»⁷⁸. Запуск миграционного диалога с Россией также следует стратегии ЕС «Глобальный подход к миграции»⁷⁹, 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 и служит перспективной площадкой для обмена опытом, уроками и лучшими практиками в вопросах регулирования легальной иммиграции, интеграции граждан третьих стран.

В третьей главе, состоящей из трех параграфов, «Права и статус легальных иммигрантов ЕС. Интеграция граждан третьих стран» рассмотрены права и статус легальных иммигрантов в ЕС, а также роль Европейского союза в интеграции иностранцев на территории Союза. Ключевыми наднациональными нормами, в которых обозначены и закреплены права и статус легально проживающих в течение длительного срока в странах ЕС иммигрантов, служат три директивы. Первые две были приняты в «Амстердамский период» развития общей иммиграционной политики ЕС: директива 2003/86/ЕС о праве на семейное воссоединение, директива 2003/109/ЕС о статусе иммигрантов, проживающих в странах ЕС на долгосрочной основе и директива 2011/98/ЕС о едином разрешении на проживание и работу и общем своде прав для граждан третьих стран, легально работающих на территории страны-члена ЕС.

Главным противоречием действия директивы о праве на семейное воссоединение стало наличие, заложенной в ходе переговоров в Совете и утвержденной в окончательном тексте, возможности для государств-членов устанавливать на свое усмотрение дополнительные условия предоставления иммигранту права на воссоединение с семьей. Анализ имплементации данной директивы выявил, что национальные государства используют эту возможность для

⁷⁷ Биссон, Л.С. Сотрудничество России и ЕС в сфере миграции / Л.С.Биссон //Мировая экономика и международные отношения. – 2014. – №4. – С.72-80.

⁷⁸ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Ст. II

⁷⁹ 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.

введения дополнительных требований по интеграции членов семей легальных иммигрантов еще до гарантирования им права на воссоединение. Это противоречие стало предметом рассмотрения Суда ЕС, роль которого в качестве гаранта соблюдения Хартии ЕС об основных правах в результате Лиссабонской реформы была усилена.

Принятие и вступление в силу директивы 2011/98/ЕС о едином разрешении на проживание и работу и общем своде прав для граждан третьих стран, легально работающих на территории страны-члена ЕС, стоит выделить в ряду основных наднациональных норм по регулированию легальной иммиграции в Евросоюзе. Во-первых, директива носит горизонтальный характер, т.е. охватывает всех легально проживающих в ЕС иммигрантов вне категорий, чему долгое время сопротивление оказывали национальные государства. Во-вторых, директива содержит обязывающие для государств-членов положения в области гарантий прав гражданам третьих стран. В-третьих, она стала первой директивой, принятой в рамках обычной законодательной процедуры с равноправным участием Европарламента в пост-лиссабонский период, что также определило ее содержание.

Отдельного внимания во втором параграфе заслуживает концепция гражданского гражданства, которая представляет собой альтернативу не оправдавших себя моделей ассимиляции и мультикультурализма. Ключевым для новой концепции выступает баланс прав и обязанностей иммигрантов, который может служить субсидиарной формой гражданства. Тем не менее, перспективе развития гражданского гражданства до формы гражданства ЕС, предоставляемого иммигрантам, препятствует целый ряд факторов. Во-первых, действующие инструменты реализации принципа гражданского гражданства не вполне оправдывают цель максимального приближения прав иммигрантов к правам граждан ЕС. Исследование практики имплементации наднациональных норм, гарантирующих права и статус граждан третьих стран на территории Евросоюза, свидетельствуют о том, что законодательство ЕС в данной сфере выступает лишь в качестве общего минимально возможного стандарта⁸⁰, и выявляет 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 «гражданского гражданства» осложняется на уровне отдельных государств-членов ЕС, что объясняется существованием традиционно различных моделей интеграции иммигрантов, в основе которых лежат различные принципы натурализации.

⁸⁰ Arcarazo, D.A. The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109 / D. Acosta Arcarazo. – Leiden: Martinus Nijhoff, 2011. – P.7.

Роль ЕС в вопросах интеграции граждан третьих стран, которая остается ограниченной, рассмотрена в третьем параграфе третьей глав. Европейская комиссия располагает рядом мягких инструментов, которые призваны выполнять вспомогательную и рекомендательную функцию: общие базовые принципы интеграции граждан третьих стран, национальные контактные пункты, Европейский форум по интеграции, Сайт по вопросам интеграции, Руководства по интеграции, Европейский интеграционный фонд.

Перспективным в отношении интеграции иммигрантов в ЕС представляется открытый метод координации. Привлекательность данного метода заключается в том, что он призван распространять лучшие практики с помощью определения общих качественных и количественных индикаторов для оценки различных подходов, на которые страны-члены могут опираться, не предусматривая при этом никаких юридически обязывающих условий. Кроме того, данный метод управления наиболее соответствует принципу субсидиарности, предполагая участие в интеграции иммигрантов различных акторов как на национальном и наднациональном уровне, так и на местном, локальном, региональном (гражданское общество, НПО, группы интересов и т.д.).

Все юридически не обязывающие инструменты по содействию интеграции иностранных граждан в ЕС зиждутся на 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 течение определенного периода времени. При этом стоит выделить роль Комиссии в разработке общих индикаторов степени интегрированности иммигрантов в принимающее сообщество, которые могут быть взяты на вооружение национальными государствами при разработке интеграционных программ. Оценка уровня занятости/безработицы, в том числе среди молодых людей, доступа к образованию, социальной включенности, гражданского участия расширяют представление о возможностях и степени интеграции граждан третьих стран в принимающее сообщество.

В заключении представлены основные результаты и выводы исследования:

1. Теоретическое осмысление проблемы взаимодействия наднационального и межправительственного элементов в развитии иммиграционной политики ЕС с точки зрения теории неоинституционализма и межправительственного подхода позволяет 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 возобладал 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 с 2007 года служат соглашения о партнерстве для мобильности с третьими странами. В принятии и реализации соглашений, которые находятся на стыке внутренней 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 завершенным. 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 в 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.

III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в **следующих публикациях автора:**

*Статьи в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией
Министерства образования и науки Российской Федерации:*

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-razvitiievroпу>.