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

Л.С. Биссон

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

МОСКВА
ИЕ РАН
2020

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы
Российской академии наук**

Л.С. Биссон

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

**Доклады Института Европы
№ 371**

Монография

**Москва
ИЕ РАН
2020**

УДК [325.1:341]:061.1ЕС
ББК 66.4(4),32+67.910.2
Б65

Редакционный совет:
Ал.А. Громыко (председатель),
Е.В. Ананьева (шеф-редактор), Ю.А. Борко,
В.В. Журкин, М.Г. Носов, В.П. Фёдоров

Ответственный редактор О.Ю. Потемкина,
редакторы Е.В. Ананьева, Е.В. Дрожжина

Рецензенты:
Борко Юрий Антонович, доктор экономических наук
Войников Вадим Валентинович, доктор юридических наук

Тема НИР 0191-2019-0007
«Современные проблемы европейской интеграции»

Биссон Л.С. Регулирование легальной миграции в Европейском союзе = Legal migration governance in the European Union : [монография] / Л.С. Биссон. – М. : Ин-т Европы РАН , 2020. – 150 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 371). – Парал. тит. л. англ. –ISBN 978-5-98163-158-0.

В монографии представлен комплексный анализ этапов развития, механизмов и инструментов общей миграционной политики Европейского союза. Автор исследует взаимодействие межправительственного и наднационального методов регулирования на примере становления политики ЕС в сфере легальной миграции. Детально рассматривается процесс принятия и соблюдения наднационального законодательства, устанавливающего общие правила приёма и пребывания законных мигрантов в странах ЕС. Отдельное внимание уделено внешнему измерению миграционной политики Евросоюза и роли сообщества в интеграции граждан третьих стран.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

DOI: http://dx.doi.org/10.15211/report42020_371

© ИЕ РАН, 2020

Russian Academy of Sciences

Institute of Europe RAS

L.S. Bisson

LEGAL MIGRATION GOVERNANCE IN THE EUROPEAN UNION

Reports of the Institute of Europe
№ 371

Moscow
IE RAS
2020

Аннотация

Миграционные процессы стали не только важным фактором в современных международных отношениях, но и оказывают серьёзное влияние и на внутреннюю политику государства. Помимо противодействия незаконной миграции, охраны границ и предоставления убежища, неотъемлемой частью миграционной политики становится регулирование каналов для законной, в том числе трудовой миграции. Эффективное управление легальной миграцией лежит в плоскости общих интересов стран – членов ЕС и Евросоюза как объединения. В монографии представлен комплексный анализ этапов и принципов формирования наднационального компонента регулирования легальной миграции в ЕС, который был усилен Лиссабонским договором. Особое внимание автор уделяет политико-правовой составляющей, методам и инструментам, а также внешнему измерению регулирования миграции в Европейском союзе. Оценка современного состояния общей миграционной политики ЕС представляет интерес для дальнейшей теоретизации интеграционных процессов в принципе и будущего Евросоюза.

Annotation

Migration processes have become an important factor in international relations. They also have a serious impact on domestic policies. Along with combating irregular migration, border controls and asylum, management of legal and labour migration presents an integral part of migration policy. Effective measures on legal migration is in the common interest of the EU Member States and the Union as a whole. The monograph presents a comprehensive analysis of stages and principles of the supranational component's evolution in the common EU migration policy, which was strengthened by the Lisbon Treaty. The author pays special attention to the political and legal aspects, methods and instruments, as well as the external dimension of migration management in the European Union. The assessment of the current state of the common EU migration policy might be interesting for further development of the integration theory *per se* and studies on the EU future.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение……7

Глава 1. Регулирование легальной миграции в ЕС: исторический обзор……14
1.1. Становление политики ЕС в области легальной миграции как составной части миграционной политики ЕС в 1990-е гг. …… 14
1.2. Политика ЕС в области легальной миграции в начале 2000-х гг. ……..22
1.3. Стокгольмская программа и Лиссабонский договор: новые вехи в миграционной политике ЕС……29

Глава 2. Трудовая миграция в Европейском союзе…….32
2.1. Трудовая миграция в страны ЕС: исторический контекст, экономический и социальный эффект…….. 32
2.2. Регулирование трудовой миграции в ЕС……42
2.3. Политика ЕС в области привлечения высококвалифицированных мигрантов……... 53
2.4. Внешнее измерение миграционной политики ЕС: партнёрства для мобильности……70

Глава 3. Права и статус легальных мигрантов в ЕС. Интеграция граждан третьих стран……...86
3.1. Гармонизация прав легальных мигрантов в ЕС……..86
3.2. Концепция «цивильного гражданства» в миграционной политике Европейского союза…… 106
3.3. Роль ЕС в интеграции мигрантов……... 114

Заключение…… 133

Основная литература……... 137

Об авторе…… 146

CONTENTS

Introduction……7

Chapter 1. The Development of the Common EU Migration Policy: Historical Overview…….. 14
1.1. Development of the EU Policy on Legal Migration as an Integral Part of the Common EU Migration Policy in the 1990's……14
1.2. EU Policy on Legal Migration in the early 2000's…….. 22
1.3. The Stockholm Programme and the Lisbon Treaty: New Milestones in the Common EU Migration Policy……. 29

Chapter 2. Labour Migration in The European Union…….32
2.1. Labour Migration to the EU Member States: Historical Context, the Economic and Social Impact…… 32
2.2. Regulation of Labour Migration in the EU Common Migration Policy…… 42
2.3. The EU Approach to Highly Skilled Migrants…… 53
2.4 The External Dimension of the Common EU Migration Policy…… 70

Chapter 3. Rights and Status of Legal Migrants in the EU. Integration of Third-Country Nationals……..86
3.1. Harmonization of Legal Migrants' Rights in the EU……...86
3.2. The Concept of «Civic Citizenship» in the EU Migration Policy…….. 106
3.3. The EU Role in the Integration of Migrants…….. 114

Conclusion……133

Literature…….137

About the Author…… 146

ВВЕДЕНИЕ

Одним из проявлений современных аспектов глобализации наряду с активным международным движением капитала, товаров, услуг стала массовая миграция населения. Уже к середине XX 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 Доклада ООН о международной миграции за 2019 г., 3,5% населения мира участвует в миграционных процессах, а численность международных мигрантов возросла на 120 млн чел. за последние 20 лет[1]. В странах Европы временно или постоянно проживает почти 82 млн международных мигрантов[2]. Три государства ЕС входят в десятку стран, принимающих наибольшее число мигрантов ежегодно: Германия, Франция, Испания.

Согласно терминологии ООН, международным мигрантом является человек, который меняет место своего постоянного пребывания[3]. Международная организация по миграции (МОМ)[4] также применяет весьма широкое определение: мигрант – любое лицо, которое перемещается или уже переместилось через международную границу или внутри государства и покинуло место своего обычного жительства независимо от своего юридического статуса (иностранный гражданин, лицо без гражданства, ищущий убежища, беженец); характера перемещения (добровольного или недобровольного); причин перемещения (социально-экономических, гуманитарных); продолжительности пребывания (временно или с целью постоянного проживания). Данное толкование носит крайне общий характер, в данном случае под категорию мигранта подпадают и лица, ищущие убежища, и беженцы, и временно перемещённые лица, и трудовые мигранты с членами своих семей. Это связано с тем, что на меж-

---

[1] World Migration Report 2020. UN, IOM: Geneva, 2020. P. 10.
[2] Ibid. P. 26.
[3] UN, Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 1, (ST/ESA/STAT/SER.M/58/Rev.1), UN: NY, 1998. P. 9.
[4] International Organization for Migration, Glossary on migration, IML Series №34, 2019. P. 132.

дународном уровне действительно не существует общепринятого определения.

В данной монографии будут применяться несколько терминов. Под ***мигрантом*** (в значении наиболее близком к французскому *migrant*, обозначающему незавершённость процесса) будет пониматься любое лицо, которое покидает страну своего происхождения/гражданства, пересекая при этом международные границы, с целью переселения/трудоустройства в другом государстве. Таким образом, термин «мигрант» будет употребляться в качестве общего определения, описывающего участие человека в международных миграционных процессах безотносительно цели (трудоустройство – рабочие мигранты, обучение – иностранные студенты и т.д.), страны исхода (страны эмиграции) или принимающей страны (страны иммиграции). Столь же часто в работе будет использован термин «***иммигрант»*** (фр. *immigré*), чтобы подчеркнуть завершённость процесса миграции и приобретение/отсутствие определённого законом принимающей страны правового статуса. Кроме того, употребление понятия «иммигрант» так же будет обусловлено указанием на фактор времени, т.е. срок пребывания в стране иммиграции: краткое (от 3 месяцев до года) или долгосрочное пребывание (более 5 лет) – поскольку от него зависит характер правового режима в отношении иностранных граждан. Фактор продолжительности пребывания также позволяет исключить из данной категории туристов, бизнесменов, прибывающих в страну с деловой командировкой, дипломатический персонал и военных третьих стран, рабочих приграничных зон, кочевников, паломников и иностранцев, прибывающих с целью лечения[5].

В Европейском союзе употребляют понятие «иммигрант/мигрант», однако нормативно-правовые акты (резолюции, директивы), равно как и статистические данные, содержат другие формулировки – либо неграждан ЕС (англ. *non-national*), либо граждан третьих стран (англ. *third-country national*). Это объясняется тем, что крайне сложно сформулировать общее определение, поскольку в разных странах – членах ЕС этот термин по-

[5] International Organization for Migration. Glossary on Migration. IML Series №34. UN, IOM: Geneva, 2019. P. 103.

нимают и закрепляют законодательно по-разному. Так в Германии принято считать иммигрантом любого гражданина третьей страны, пребывающего более семи дней на территории государства, в то время как в Дании, например, этот срок составляет три месяца[6]. В данном исследовании в контексте Европейского союза понятия «иммигрант/мигрант» и «гражданин третьей страны» будут использованы синонимично. Выделяют также две основные категории мигрантов: легальные/законные (англ. *legal*) и незаконные (англ. *irregular*, франц. *clandestin*). Кроме того, стоит различать два явления: внешнюю иммиграцию и свободу передвижения граждан ЕС в рамках территории союза. Свобода передвижения или внутренняя миграция граждан стран-членов по территории Евросоюза регулируется специальными нормативно-правовыми документами в рамках единого внутреннего рынка (ЕВР) и не входит в общую миграционную политику ЕС, которая служит предметом данного исследования.

Часто даже в академической среде встречается мнение о том, что миграционные процессы в ЕС подчиняются сугубо национальным правилам регулирования, что неверно. Такая точка зрения лишь отражает противоречивость и сложность процесса установления наднациональной политики в сфере миграции.

Интенсификация миграционных процессов в Европе как следствие региональной интеграции и глобализации представляют собой вызов как для стран-членов, так и для Европейского союза в целом. Эффективное управление миграционными потоками лежит в плоскости общих интересов всех участников, а также ЕС как объединения, стремящегося стать одной из самых конкурентоспособных экономик в мире. Регулирование миграции 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 борьбу с незаконной миграцией. Решения по такой важной и чувствительной для стран-членов сфере миграционной политики, как

---

[6] Poulain M. Can UN Migration Recommendations Be Met in Europe? MPI, 2003. URL: http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=139 (дата обращения: 10.05.2020).

легальная миграция, до вступления в силу Лиссабонского договора принимали в Совете ЕС единогласно, что тормозило развитие наднационального законодательства.

До 1999 г. в государствах Евросоюза приём легальных мигрантов рассматривался как элемент сугубо национальной политики каждой отдельной страны. Лишь со вступлением в силу Амстердамского договора миграционная проблематика приобрела общеевропейскую значимость. Принятый десятью годами позже Лиссабонский договор впервые чётко поставил перед Европейским союзом цель создать общую миграционную политику и распространил действие коммунитарного метода на все аспекты миграционного регулирования. С переходом миграционной политики в область смешанной компетенции возросла роль наднационального компонента в её формировании. Однако для государств – членов ЕС регулирование легальной миграции, в том числе трудовой, и вопросы интеграции граждан третьих стран, остаются областью их сугубо национальных интересов, что отражается не только на процессе принятия наднациональных норм, но их имплементации.

Поступательное укрепление миграционной политики Европейского союза было прервано весной 2015 г. кризисом, связанным с неконтролируемым притоком ищущих убежища у европейских берегов. На экстренно созванном саммите ЕС 23 апреля 2015 г. было принято решение мобилизовать силы Европейского союза для преодоления острой фазы кризиса в Средиземноморье, сместив среднесрочные и долгосрочные цели в сфере развития миграционной политики на второй план.

Миграционный кризис совпал с подготовкой Сообщения Комиссии «Европейская повестка дня по миграции»[7], что не могло не отразиться на содержании стратегического документа, который определил основные направления развития общей миграционной политики ЕС на ближайшие годы:

1. защита внешних границ;
2. предотвращение незаконной миграции;

[7] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European agenda on migration, COM(2015)240 final, 13.05.2015.

3. укрепление общей политики убежища;

4. совершенствование политики в сфере управления законной миграцией.

Детальное рассмотрение Европейской повестки дня и Сообщения Комиссии 2016 г. о путях реформирования общей европейской системы предоставления убежища и расширения легальных путей в Европу[8] даёт основания утверждать, что их положения фактически повторяют меры, обозначенные Комиссией в ходе развития миграционной политики ЕС ещё в докризисный период[9]. Перед Европейским союзом по-прежнему остаются задачи повышения конкурентоспособности, экономического роста, а также проблема старения населения, решение которых частично лежит и в плоскости миграционной политики. Кроме того, на повестке стоят вопросы извлечения максимальной экономической выгоды от миграции, защиты прав легальных мигрантов, их социально-экономическая интеграция, а также совершенствование уже действующих механизмов и инструментов общей миграционной политики ЕС.

В Евросоюзе сложилось достаточно проработанное законодательство в сфере регулирования законной миграции, которое заслуживает внимания, в том числе и с точки зрения возможностей применения в российских условиях. В течение 1990–2000-х гг. в ЕС был разработан целый ряд законодательных документов в области миграционной политики. В таблице 1 представлены *девять директив*, которые составляют правовую базу регулирования легальной миграции в ЕС (*EU legal migration aquis*).

Потребности и цели развития общей миграционной политики ЕС полностью сохраняют свою актуальность, хотя внешне- и внутриполитический контексты ЕС меняются и усложняются с течением времени. Миграция сегодня является одной из центральных тем политической повестки дня во многих государствах – членах ЕС. В частности, в последние годы в ЕС наблюдал-

---

[8] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe, COM(2016)197 final, 06.04.2016.

[9] Подробнее: Войников В.В. Европейское пространство свободы, безопасности и правосудия и миграционный кризис в Европе. Современная Европа, 2017, №2(74). С. 43-54.

Таблица 1

Нормативно-правовые акты ЕС и другие инициативы в сфере регулирования легальной миграции

Документ	Законодательное предложение/принятие	Содержание
Вехи Тампере[10], вступление в силу Амстердамского договора, 1999 г.		
Директива 2003/86/ЕС о ***праве на семейное воссоединение***	декабрь 1999 /сентябрь 2003	предоставляет мигрантам, легально проживающим в странах ЕС, право на воссоединение с близкими членами семьи
Директива 2003/109/ЕС о ***статусе граждан третьих стран, проживающих в странах ЕС на долгосрочной основе***	март 2001/ ноябрь 2003	гарантирует гражданам третьих стран, легально проживающим на территории стран ЕС в течение более пяти лет, права, сравнимые с правами граждан Евросоюза
Директива об ***экономической миграции***	2001/отклонена – 2005	Комиссия предлагала принять всеобъемлющую директиву в отношении условий въезда и пребывания граждан третьих стран с целью трудоустройства или самозанятости
Директива 2004/114/ЕС ***об иностранных студентах***	октябрь 2002/ декабрь 2004	регулирует условия и порядок въезда и пребывания, а также права граждан третьих стран с целью обучения, студенческих обменов, неоплачиваемой стажировки и добровольческой деятельности
Директива 2005/71/ЕС **об иностранных исследователях**	март 2004/ октябрь 2005	устанавливает специальную процедуру приёма граждан третьих стран с целью проведения ими научных исследований
Гаагская программа развития ПСБП, 2005–2009 гг.		
Директива 2009/50/ЕС о так называемой ***Голубой карте***	октябрь 2007/ май 2009	упрощает порядок и условия въезда, пребывания и доступа на рынок труда ЕС для высококвалифицированных специалистов из третьих стран (ВКС)
Общие базовые принципы интеграции	2005	в рамках Гаагской программы были установлены общие принципы для координации и обмена опытом по вопросам интеграции граждан стран в ЕС, основанные на соблюдении их прав и обязанностей, а также на понимании интеграции как «двустороннего процесса». Они также заложили основу для ряда последующих инициатив Комиссии

[10] Такое название получили заключения саммита ЕС в октябре 1999 г. в финском городе Тампере, которые обозначили пути практической реализации Амстердамского договора и создания нового пространства свободы, безопасности и правосудия (*Tampere Milestones*).

Вступление в силу Лиссабонского договора, Стокгольмская программа развития ПСБП, 2009–2014 гг.		
Директива 2011/98/ЕС о ***едином разрешительном документе на проживание и работу и общем своде прав для работников из третьих стран***	октябрь 2007/ декабрь 2011	унифицирует процедуру подачи заявления и вводит в действие единый разрешительный документ на право проживания и трудоустройство, а также устанавливает общий перечень прав трудовых мигрантов, проживающих в странах ЕС
Директива 2014/36/ЕС о ***сезонных рабочих***	июль 2010/ февраль 2014	определяет условия въезда и пребывания сезонных трудовых мигрантов
Директива 2014/66/ЕС ***о внутрикорпоративных сотрудниках***	июль 2010/ май 2014	определяет условия въезда и пребывания, а также права граждан третьих стран, прибывающих для трудовой деятельности в рамках внутрикорпоративных переводов
Европейская повестка дня по миграции, 2015		
Директива ЕС 2016/801 о ***въезде и проживании с целью проведения исследований, получения образования, стажировки, волонтёрской деятельности, школьных обменов и образовательных проектов и работы гувернёром (au pair)***	апрель 2013/ май 2016	регулирует порядок въезда и пребывания, а также права граждан третьих стран с целью обучения, студенческих обменов, неоплачиваемой стажировки и добровольческой деятельности, обеспечивает ускоренную процедуру для въезда иностранных граждан для проведения ими научных исследований
Предложение Комиссии о пересмотре директивы 2009/50/ЕС о Голубой карте	июнь 2016/ переговоры	главная цель реформы Голубой карты: упразднение параллельных национальных схем привлечения ВКС
План действий по интеграции	июнь 2016	Проекты для содействия государствам-членам в интеграции граждан третьих стран с опорой на такие сферы, как обеспечение доступа к образованию, рынку труда, социальным и медицинским услугам, а также предложение о мероприятиях по интеграции мигрантов до прибытия на территорию ЕС

ся значительный рост незаконных миграционных потоков и количества ходатайств о предоставлении убежища. Это оказало значительное влияние на восприятие миграции в ряде стран ЕС. Несмотря на то что ЕС удалось нормализировать ситуацию, связанную с кризисом 2015 г., миграционное давление, скорее всего, будет продолжаться.

В то же время ЕС продолжает сталкиваться с долгосрочными социально-экономическими и демографическими пробле-

мами (сокращение населения трудоспособного возраста, нехватка навыков и рабочей силы в ключевых секторах экономики), которые необходимо будет решать, в частности, с помощью политики в области легальной миграции, как подчёркивается в Европейской повестке дня по миграции 2015 г. Необходимость всесторонней и сбалансированной миграционной политики также подтвердила Комиссия в Сообщении «Усиление законных путей в Европу»[11] и в своём последнем Докладе о реализации Европейской повестки дня по миграции[12].

Кроме того, потребность ЕС в сотрудничестве с другими странами в управлении миграционными потоками в последние годы только возросла, что вывело миграцию на первое место в повестке дня ЕС в области внешних отношений с ключевыми странами происхождения и транзита мигрантов.

В данной монографии будет представлен комплексный анализ этапов и принципов формирования наднационального компонента регулирования легальной миграции в ЕС, который был усилен с вступлением в силу Лиссабонского договора. Оценка современного состояния общей миграционной политики ЕС представляет интерес для дальнейшей теоретизации интеграционного процесса и развития Евросоюза. Автор уделяет особое внимание политико-правовому аспекту, методам и инструментам управления, а также внешнему измерению регулирования миграции в ЕС для выявления как позитивного, так и негативного опыта, который может быть частично использован, в том числе Россией.

ГЛАВА 1. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В ЕС: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОБЗОР

1.1. Становление политики ЕС в области легальной миграции как составной части миграционной политики ЕС в 1990-е гг.

Термин «миграционная политика» является общим, охватывающим разные, хотя и взаимосвязанные сферы, составляющие

[11] COM(2018)635 final, 12.09.2018.
[12] COM(2019)126 final, 06.03.2019.

части общих политических рамок в области убежища и миграции, установленных в Разделе V, Главе 2 Договора о функционировании ЕС, в соответствии с которым ЕС разделяет компетенцию с государствами-членами. Во избежание смешения различных её элементов, мы примем в качестве исходного положение Сообщения Еврокомиссии «Общая миграционная политика для Европы: принципы, действия и инструменты»[13] о том, что политика, затрагивающая проблемы миграции, состоит из четырёх основных составных частей:

1. контроль за миграционными потоками;
2. охрана границ;
3. борьба с незаконной миграцией;
4. политика в области легальной миграции.

Все эти направления миграционной политики могут быть разделены на два самостоятельных блока. К первому можно отнести первые три измерения и отдельно выделить блок регулирования легальной миграции, правовой базой которого служит ст. 79 ДФЕС (см. таблицу 2). Последняя, в свою очередь, включает в себя вопросы, связанные с интеграцией легальных мигрантов 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 мигрантов (высококвалифицированных специалистов, сезонных рабочих, студентов и учёных и т.д.). В данной монографии предметом изучения выступает именно второй блок общей миграционной политики ЕС.

О возможности объединить усилия в области миграционной политики говорилось в преддверии создания Европейского союза. На саммите Европейского совета в Страсбурге в 1989 г. обсуждалось включение раздела о миграционной политике в Договор о Европейском союзе (ДЕС), но мнения стран-членов разделились. Особо поддерживали предложение Германия, Италия

---

[13] 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, 17.06.2008.

Таблица 2

Распределение сфер регулирования согласно Главе 2 ДФЕС

Краткосрочные визы и пограничный контроль *Ст. 77 ДФЕС*	**Убежище** *Ст. 78 ДФЕС*	**Легальная миграция** *Ст. 79(2)(a) и (b) ДФЕС*	**Незаконная миграция и высылка** *Ст. 79(2)(c) и (d) ДФЕС*
– Условия и порядок въезда и пребывания на короткий срок (90 дней в течение 180 дней), включая выдачу краткосрочных (Шенгенских) виз; – Гармонизированные правила внешнего пограничного контроля	– Условия и процедуры получения статуса беженца и субсидиарной защиты, временной защиты и стандартов приёма; – Критерии определения того, какое государство-член несёт ответственность за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища	– Условия въезда и пребывания, а также нормы, касающиеся выдачи долгосрочных виз и видов на жительство, в том числе в целях воссоединения семей; – Определение прав граждан третьих стран, которые законно проживают в государствах-членах, в том числе условий, регулирующих свободу передвижения и проживания в других странах ЕС	– Условия и процедуры выдворения и репатриации граждан третьих стран, незаконно проживающих в ЕС. – Меры по предотвращению и борьбе с незаконной миграцией и торговлей людьми

Источник: составлено автором по: Title V Area of Freedom, Security and Justice, Chapter 2 Policies on border checks, asylum and immigration, Articles 77-79, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Chapter. OJ, C 326, 26.10.2012. P. 75-78.

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 миграционной политики. Канцлер Германии Г. Коль был одним из первых, кто обратился к Совету с предложением объединить усилия в предоставлении убежища и распространения компетенции сообщества на сферу внутренних дел и юстиции. Однако позиция Германии, поддержанная также Бельгией, не нашла понимания у Великобритании и Дании, настаивавших на сохранении национального суверенитета. Эти две страны, а также Ирландия впоследствии сохранят за собой возможность не участвовать или участвовать лишь частично в общей миграционной политике ЕС (*opt-out*) согласно условиям, обозначенным в специальных протоколах к Дого-

вору о функционировании ЕС (ДФЕС)[14]. Тогда же, наряду с такими направлениями, как борьба с незаконной миграцией и охраной границ, предоставление политического убежища, затрагивалась и интеграция легально проживающих в странах ЕС мигрантов. Необходимость расширить сотрудничество в этой области стала очевидной в силу усилившегося на рубеже 1980-90-х гг. притока в страны – члены сообщества мигрантов, а также претендентов на политическое убежище[15].

Европейский совет предложил Комиссии ЕС участвовать в дискуссии по миграционной политике и заняться подробным изучением вопроса. В ответ в Комиссии появилась специальная группа, целью которой был анализ национального законодательства государств – членов сообщества, чтобы рассмотреть возможность передать некоторые аспекты политики в компетенцию сообщества. Комитет по гражданским свободам и внутренним делам Европейского парламента так же активно включился в изучение перспектив создания миграционной политики ЕС и гармонизации национальных законодательств в этой сфере. В докладах комитета содержался призыв упрочить статус иммигрантов, легально проживающих в странах ЕС.

В 1991 г. Комиссия подготовила два специальных Сообщения, адресованных Совету ЕС и Парламенту по иммиграции и по праву убежища[16]. В Сообщении по иммиграции утверждалось, что вопросы миграции в странах Европы встали особенно остро, поскольку и ранее активно привлекая мигрантов, страны, как правило, рассматривали миграцию в качестве временного явления. Однако воссоединение семей, а также массовый приток беженцев и претендующих на получение убежища по-ново-

---

[14] Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Protocol (№21) on the position of the United Kingdom and Ireland in respect of the Area of Freedom, Security and Justice. OJ C 202, 07.06.2016. P. 295-297; Protocol (№22) on the position of Denmark. OJ C 326, 26.10.2012. P. 299-303.

[15] Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия как политический проект Европейского Союза. Европейский Союз в XXI веке: время испытаний. Под ред. О.Ю. Потемкиной, Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. М., Весь мир, 2012. С. 281-306.

[16] Commission Communication to the Council and the European Parliament on immigration (SEC(91)1855 final); Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the right of asylum (SEC(91)1857 final).

му заставил взглянуть государства – члены ЕС на проблему[17]. Более того, ситуация часто осложнялась тем, что перспективы возвращения мигрантов в страны происхождения были весьма невелики, особенно для представителей второго поколения иммигрантов, которые родились на территории стран – членов ЕС и были в гораздо меньшей степени связаны со страной происхождения своих родителей. Комиссия также признавала, что каждая страна обладает своей историей и опытом решения проблемы миграции, однако отмечала и то, что отсутствие координации подходов часто отрицательно влияет и на ситуацию в отдельных государствах-членах, и в целом на ЕС. При этом политика стран-членов часто носила рестриктивный характер: предполагала введение строгих административных ограничительных рамок особенно в области интеграции мигрантов. Вместе с тем подходы отдельных стран и вовсе признавали неэффективными и неполными.

Комиссия считала необходимым координировать отношения сообщества и национальных государств в миграционной политике, а также включить её как элемент во внешнюю политику сообщества. Кроме того, действия на коммунитарном уровне представлялись наиболее эффективным способом развивать национальные стратегии 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 общего подхода и принципов миграционной политики. Тем не менее, определёнными препятствиями служили существенные объективные различия между двенадцатью государствами-членами, которые на тот момент входили в состав сообщества, такие как: особенности географического положения, исторического опыта, а также доля мигрантов в общей численности населения (в разных странах этот показатель варьировался от 0,5 до 5%) и стран их происхождения[18]. Важным стало и различие в интер-

---

[17] Commission Communication to the Council and the European Parliament on immigration (SEC(91)1855 final). P. 2.

[18] Nearly two-thirds of the foreigners living in EU Member States are citizens of countries outside the EU-27, Eurostat URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/

претации таких понятий, как, например, «преследование» в качестве основания для предоставления убежища, критериев права на воссоединение семьи. Таким же ключевым становится понятие «интеграция мигрантов» и её условия. Именно поэтому Европейская комиссия подчёркивала потребность в общем подходе, который бы гарантировал соблюдение фундаментальных, разделяемых всеми странами-членами принципов, таких как равенство возможностей, защита от дискриминации и солидарность.

Таким образом, две ключевых задачи, стоящих на повестке дня перед институтами Европейского союза, заключались в следующем. Первое – обеспечить контроль над миграционными потоками, который представляется как фундаментальный и первый элемент миграционной политики. Именно это измерение должно соответствовать цели обеспечить безопасность свободы передвижения людей, гарантированной в ЕС, при отсутствии внутренних границ. Во-вторых, необходимость интегрировать легальных мигрантов[19]. Очевидным также было то, что оба этих элемента миграционной политики взаимозависимы. Интеграцию мигрантов невозможно обеспечить без контроля над миграционными потоками. Между тем, учитывая тот факт, что проблема выходит за пределы национальных государств-членов ввиду прозрачности внутренних границ, в этой области требуется общий скоординированный подход и совместные действия. В преддверии межправительственной встречи в Маастрихте все эти вопросы стали обсуждать особо остро, так как речь шла о том, чтобы внести положения о миграционной политике в учредительный договор Европейского союза. Если мнения представителей стран в Совете разнились и были даже противоположны, то европейские институты – Комиссия и Европейский парламент – заняли единую позицию о необходимости объединить усилия в области миграционной политики.

Подписанием в 1992 г. Маастрихтского договора, создав-

ITY_OFFPUB/KS-SF-12-031/EN/KS-SF-12-031-EN.PDF (дата обращения: 27.04.2020).

[19] Commission Communication to the Council and the European Parliament on immigration (SEC(91) 1855 final). P. 9.

шего систему трёх «опор»[20], Евросоюз осуществил переход от межправительственного сотрудничества в рамках ЕС к обязательству стран взаимодействовать на постоянной основе. Однако в сфере внутренних дел и юстиции коммунитаризация затронула лишь визовую политику, в то время как другие направления, в том числе регулирование легальной миграции, по-прежнему выходили за рамки компетенции сообщества. Достижения Маастрихтского договора в миграционной политике многие оценивали лишь как «усовершенствованный межправительственный метод сотрудничества»[21], который, по сути, заключался в том, что с одной стороны, Совет и Комиссия получили право законодательной инициативы в области миграционной 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, оставалась в ведении межправительственного сотрудничества.

Следующим этапом на пути коммунитаризации миграционной политики стала Межправительственная конференция, которая проходила с мая 1996 г. по июнь 1997 г. На ней перевод третьей «опоры», отвечающей за сферу внутренних дел и юстиции, на уровень наднациональной компетенции стал одним из главных. За год до конференции Комиссия подготовила специальный доклад, в котором подводились итоги функционирования третьей «опоры» после принятия Маастрихтского договора. Вывод состоял в том, что сугубо межправительственный подход в сфере внутренних дел и юстиции не соответствует масштабу современных проблем[22]. В качестве эффективного решения про-

---

[20] Первую «опору» составили три европейских сообщества (ЕОУС, Евратом и Европейское сообщество), значительная часть компетенций по вопросам экономической интеграции перешла на наднациональный уровень. Вторая (Общая внешняя политика и политика безопасности) и третья (сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия) «опоры» оставались областью межправительственного сотрудничества государств.

[21] Цит. по: Потемкина 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.

[22] Intergovernmental Conference 1996. Commission Report for the Reflection Group. – Brussels/Luxemburg: Office for Official Publications of the European

блемы ЕК предложила частичную коммунитаризацию опоры и принцип продвинутого сотрудничества (*enhanced cooperation*), который предполагал, что участвовать в углублении интеграции в данной сфере могут не все государства-члены, но продвинутое сотрудничество остаётся открытым для всех стран ЕС, которые пожелают позже к нему присоединиться[23]. Все предложения Комиссии активно обсуждались в ходе конференции, однако среди государств ЕС по-прежнему не было единства по поводу передачи миграционной политики в сферу компетенциис. Концепция продвинутого сотрудничества также встретила критику со стороны тех, кто опасался за процесс европейской интеграции и видел в нём угрозу усложнения процесса сотрудничества между всеми членами союза.

Важным итогом Межправительственной конференции стал о решение о создании *пространства свободы, безопасности и правосудия* (ПСБП), которое нашло закрепление в Амстердамском договоре, вносящем изменения в Договор о Европейских сообществах и Договор о Европейском союзе. В Договоре был решён вопрос о частичной коммунитаризации миграционной политики ЕС. Вновь учреждённое пространство свободы, безопасности и правосудия было разделено между первой и третьей «опорами» (см. таблицу 3).

Часть нового пространства, а именно визовая политика, политика по предоставлению убежища, миграционная и другие положения, связанные со свободой передвижения лиц, были включены в новый раздел Договора о ЕС (ст. с 61 по 69). Этот переход из третьей в первую «опору» не означал, что данные вопросы автоматически выходят из сферы межгосударственного сотрудничества, в которой они находились в рамках третей «опоры». Первые пять лет после вступления в силу Амстердамского договора процесс принятия решений оставался в принципе таким же, как и ранее, лишь впоследствии он стал коммунитарным: была введена процедура совместного принятия реше-

---

Communities, 1995. 100 p.

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

ний Советом, голосовавшим квалифицированным большинством, и Европейским парламентом[24]. Другая часть пространства свободы, безопасности и правосудия, то есть остальные вопросы третьей «опоры», кроме легальной миграции, теперь переименованные в «положения о полицейском и судебном сотрудничестве по уголовным делам», в целом продолжали действовать на тех же условиях, что и ранее.

Таблица 3

Распределение компетенций
согласно Амстердамскому договору

Договор о Европейских сообществах	**Договор о Европейском союзе**
Сфера компетенции сообщества *Еврокомиссия: Генеральный директор по делам правосудия, свободы и безопасности.* *Европарламент: Комитет по гражданским свободам, по делам правосудия и внутренних дел (LIBE Committee).*	Сфера межправительственного сотрудничества *Совет ЕС (Совет министров юстиции и внутренних дел)*
Визовая политика, предоставление политического убежища, миграционная 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. C 340. P. 1-144.

1.2. Политика ЕС в области легальной миграции в начале 2000-х гг.

В октябре 1999 г. пути практической реализации Амстердамского договора и создания нового пространства свободы, безопасности и правосудия главы государств и правительств обсуждали на внеочередном саммите ЕС в финском городе Тампере. Заключения саммита получили название «Вехи Тампере» (*Tampere Milestones*)[25]. Европейский совет выразил решимость продолжать работу по четырём основным направлениям общей политики миграции и убежища ЕС:

- сотрудничество со странами происхождения,
- общая система предоставления убежища,

[24] Смайтер Э. Текущее развитие права Европейского Союза: Амстердамский договор [Electronic resource]. URL: http://www.eulaw.edu.ru/documents/articles/amsterd_dogovor.htm (дата обращения: 14.02.2020).
[25] Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15-16 October 1999.

- справедливое отношение к мигрантам из третьих стран,
- управление миграционными потоками.

В «Вехах Тампере» также подчёркивалось, что Европейский союз должен обеспечить равенство прав и обязанностей для мигрантов из третьих стран, легально проживающих в странах – членах ЕС, особенно в таких сферах, как образование и рынок труда; защиту от дискриминации в экономической, социальной и культурной сфере; противодействовать расизму и ксенофобии. Европейский совет также признавал необходимым сблизить национальные законодательства в области принятия и пребывания граждан третьих стран на основе оценки общей для ЕС экономической и демографической ситуации. Во внимание должны приниматься также и национальные особенности, например, исторические и культурные связи государств – членов ЕС со странами происхождения иммигрантов.

В ноябре 2000 г. Комиссия предложила Европарламенту и Совету Сообщение об миграционной политике[26] с практическими мерами по выполнению рекомендаций, разработанных на саммите в Тампере, по всем направлениям, кроме одного – интеграции мигрантов. Стоит отметить, что в сообщении Комиссия упоминала и о Лиссабонской стратегии[27], принятой в марте того же года, в которой выдвигалась цель для Европейского союза стать самой конкурентоспособной и динамически развивающейся экономикой, основанной на знаниях. В Стратегии также была подчёркнута необходимость добиться устойчивого развития, социальной сплочённости и создать большее количество рабочих мест. Исходя из этих установок, Комиссия признавала, что достижению поставленной в Лиссабоне цели будет способствовать расширение участия легально принятых мигрантов в экономической и социальной жизни ЕС и стран-членов. Этим вопросам Дания и Греция отводили одно из ключевых мест в ходе председательства в ЕС в 2002 и 2003 гг. соответственно[28].

---

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

[27] Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23-24 March 2000.

[28] Вопросы интеграции мигрантов на рынке труда стали темой конференции, проведённой с июля 2002 г. в Копенгагене (См. Report of a European Confer-

В октябре 2002 г. Совет министров юстиции и внутренних дел обратился в Комиссию с просьбой подготовить Сообщение о третьем направлении общей миграционной политики ЕС, а именно интеграции мигрантов, которое не было подробно освещено ранее[29]. Сообщение Комиссии 2003 г. по иммиграции, интеграции и занятости[30] затронуло такие вопросы в отношении интеграции иммигрантов, как:

− воссоединение семей,

− статус легальных мигрантов, проживающих в ЕС на долгосрочной основе,

− борьба с дискриминацией не только в отношении этнических меньшинств в Европе, но и прибывающих мигрантов в таких сферах, как занятость, образование, социальное страхование, здравоохранение, доступ к услугам[31],

− реализация Европейской стратегии занятости (*European Employment Strategy* (EES)), принятой в 1997 г. и включающей, в том числе, решение проблемы занятости легальных мигрантов (особенно представителей второго поколения и женщин),

− социальная вовлечённость мигрантов в жизнь принимающего общества,

− финансовые инструменты, способствующие интеграции мигрантов (деятельность таких структурных фондов, как Европейский социальный фонд, Европейский фонд по делам беженцев[32]),

− экономическая роль миграции и её влияние на занятость,

− влияние миграции на демографическую ситуацию в ЕС,

− эволюция развития национальных подходов по интегра-

---

ence on Successful Integration on the Labour Market, Copenhagen 4-5 July 2002); на афинской конференции в мае 2003 г. главным стал также вопрос управления миграцией ради благополучия Европы.

[29] Conclusions adopted on the 14-15 October 2002 by the Justice and Home Affairs Council.

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

[31] 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.

[32] Европейский Фонд по делам беженцев был учреждён согласно ст. 63 (2)(b) Договора о Европейских сообществах решение Совета от 28 сентября 2000 г.

ции мигрантов 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 в отдельных странах-членах. На национальном уровне всё больше наблюдалась тенденция увязывать политику в области интеграции мигрантов с контролем над миграционными потоками, т.е. условия въезда и пребывания мигранта зависят от степени его интеграции в принимающее общество (знание языка, культуры, законодательства страны пребывания и т.п.)[33]. Кроме того, это проявляется в том, что во многих странах – членах ЕС определённый уровень интеграции стал условием получения легального статуса и права на жительство.

Ещё одним шагом на пути объединения усилий в регулировании легальной миграции в ЕС стало одобрение Советом в сентябре 2003 г. директивы о праве воссоединения семьи, хотя и с массой исключений и оговорок[34]. В этом же году была принята директива о статусе граждан третьих стран, легально проживающих на территории ЕС сроком более пяти лет[35]. 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 гражданство страны-пребывания.

Интенсивное обсуждение директивы о статусе граждан третьих стран, легально проживающих на территории государств –

---

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

[34] 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.

[35] 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, L 16, 2004. P. 44-53.

членов ЕС, началось в 2001 г.; 23 января 2004 г. директива вступила в силу, и страны-члены должны были привести своё национальное законодательство в соответствие с ней в двухлетний срок, т.е. до 23 января 2006 г. Согласно положениям директивы, статус долгосрочного резидента (*long-term residence status*) предоставляет мигрантам бóльшую степень защиты от выдворения из ЕС и во многих социально-экономических областях гарантирует равноправное с гражданами страны проживания.

В ходе брюссельского саммита 16-17 декабря 2004 г. лидеры стран Евросоюза отнесли вышеназванные директивы к безусловным достижениям программы Тампере в качестве правовой основы европейской политики в сфере миграции и предоставления политического убежища[36]. 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 мигрантов, о которых заявлено в официальных программах и стратегиях ЕС. В ст. 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 соответствовать условиям интеграции согласно собственному национальному законодательству». Однако никакое чёткое определение «условий интеграции» не предусмотрено. Следовательно, ЕС продолжает оставлять на усмотрение стран-членов условия интеграции легальных мигрантов и связанные с ними их права и статус.

Директива 2003/86/ЕС о праве на воссоединение семьи стала предметом спора между институтами ЕС – Парламентом и Советом. Европарламент оспаривал три положения директивы, которые противоречат ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод[37], гарантирующей право на

---

[36] Presidency Conclusions, Brussels European Council 16-17 December 2004.

[37] Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод была подписана в 1950 г. и вступила в силу в 1953 г. 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 действующего механизма защиты декларируу-

семейную жизнь. Дело в том, что ст. 4.1 директивы позволяет государствам-членам лишить права на воссоединение семьи детей старше 12 лет, прибывающих в страну самостоятельно, если они не выполняют условия интеграции, предусмотренные национальным законодательством.

С принятием Гаагской программы[38] были начаты консультации 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 г. «Стратегический план действий в области легальной миграции»[39]. Главной его целью стало развитие общих для всех государств – членов ЕС рекомендательных правил регулирования данной области. В документе содержалось предложение создать рамочную директиву, которая носила бы общий характер, но в то же время была юридически обязывающей для всех государств-членов, чтобы обеспечить права всех иностранных граждан в сфере легальной занятости на территории ЕС. Существенным минусом предложения было отсутствие механизма контроля и обеспечения выезда мигрантов по окончании действия их трудового договора.

В Плане также содержался проект четырёх директив в отношении различных категорий мигрантов: высококвалифицированных и сезонных рабочих, работников крупных международных корпораций, а также оплачиваемых стажёров. Директивы предполагали бы облегчённый доступ на рынки труда ЕС для этих категорий иностранных рабочих. Обязательными требованиями должны были стать наличие трудового договора по той специальности, на которую существует экономический спрос в

емых прав – Европейского суда по правам человека, рассматривающего индивидуальные жалобы на нарушения конвенции.

[38] 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 г. была принята новая Стокгольмская программа, рассчитанная на период до 2014 г.

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

принимающей стране (хотя исключения могли быть сделаны для определённых регионов или секторов экономики). Тем самым Комиссия и страны-члены стремились ограничить массовый наплыв из третьих стран трудовых мигрантов, обладающих специальностями, на которые претендуют граждане самого ЕС. Кроме того, в Стратегическом плане Комиссия предлагала создать специальную единую процедуру для ускорения приёма мигрантов, подпадающих под действие директивы о высококвалифицированных работниках. Это позволило бы последним избежать обычных бюрократических процедур при получении разрешения на въезд, работу и проживание на территории Евросоюза. Предполагалось также предоставить им право на трудовую мобильность внутри ЕС. Опираясь на опыт Соединённых Штатов, которые давно считаются крайне привлекательным регионом для высококвалифицированных иностранных работников, Комиссия также выступила за введение так называемой «Зелёной карты ЕС», подобной американской грин-карте (Green card). Как известно, последняя играет весьма значительную роль в развитии экономики и науки в США, обеспечивая их конкурентоспособность в мире.

В сообщении Комиссии 2008 г. под названием «Общая миграционная политика Европейского союза: принципы, направления, инструменты»[40] получили развитие десять принципов, в соответствии с которыми в дальнейшем осуществлялось регулирование миграции в ЕС. Именно эти принципы легли в основу следующей пятилетней программы развития пространства свободы, безопасности и правосудия «Открытая и безопасная Европа на службе и защите граждан»[41], которую утвердил Совет в Стокгольме в декабре 2009 г. на период до 2014 г.

Несмотря на определённое продвижение в развитии миграционной политики ЕС в период действия Гаагской программы

---

[40] 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.

[41] Council of the EU, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens. Official Journal of the European Union. 04.05.2010 (№ C 115). P. 1-38.

2005–2009 гг., решения многих вопросов в этой сфере Совет по-прежнему принимал с соблюдением принципа единогласия, что препятствовало полной реализации целей, поставленных Комиссией.

1.3. Стокгольмская программа и Лиссабонский договор: новые вехи в миграционной политике ЕС

Стокгольмская программа и Лиссабонский договор открыли новые возможности для развития сферы внутренних дел и юстиции (миграционной политики ЕС, в частности), относительно молодой по сравнению с другими областями интеграции в ЕС. Успех её зависит от взаимодействия институтов, а также степени имплементации наднациональных норм в законодательство государств-членов[42]. В то время как в некоторых областях удалось добиться существенных практических результатов, в других, в том числе в регулировании легальной миграции, ситуация складывалась сложнее.

Принятие Стокгольмской программы в декабре 2009 г. совпало со вступлением в силу Лиссабонского договора и происходило на фоне переходного периода в институциональной схеме Евросоюза. С самого начала между Советом и Комиссией возникли серьёзные разногласия по конкретным шагам при её воплощении в жизнь. В апреле 2010 г. Комиссия опубликовала План действий по реализации программы, который, в отличие от планов реализации предыдущих программ развития пространства, Совет оценил как провокационный, поскольку 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 выдвижении конкретных мер и действий[43].

Споры, возникшие вокруг Стокгольмской программы, продемонстрировали как новая институциональная архитектура по-

---

[42] 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.

[43] 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.

сле вступления в силу Лиссабонского договора отразилась на европеизации пространства свободы, безопасности и правосудия. Усилилась конкуренция между институтами, результатом которой стало отсутствие единой стратегии развития пространства. В тот период роль Комиссии ослабила внутренняя реформа, а именно разделение единого Директората по делам свободы, безопасности и правосудия на два: по делам юстиции, основным правам и вопросам гражданства. Тем не менее, Комиссия чётко продемонстрировала намерение принимать самое активное участие в установлении приоритетов развития пространства наравне с Советом, что и проявилось в опубликованном в 2010 г. Плане действий. В то же время данная ситуация стала свидетельством того, что Совет, уже не будучи более единственным арбитром, в конечном итоге продолжает играть решающую роль в сфере внутренних дел и правосудия. Согласно новой ст. 68 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС), Совету принадлежит право «определять руководящие принципы законодательного и практического планирования в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия».

Стокгольмская программа включила 170 предложений и, по сравнению с Гаагской программой, уделяла большую роль внешнему измерению пространства свободы, безопасности и правосудия и отношениям с третьими странами[44]. В сфере миграционной политики приоритетами программы были названы обеспечение прав легально проживающих в ЕС граждан третьих стран, максимизация экономического вклада трудовых мигрантов в развитие принимающих стран, а также усиление внешнего измерения миграционной политики ЕС и сотрудничества с третьими странами. Нововведением Стокгольмской программы стала перспектива кодификации *acquis*, что могло послужить завершающим шагом на пути к общей миграционной политике ЕС уже в рамках следующего этапа развития всего пространства. В иммиграционный кодекс Евросоюза, как предусматривалось, первоначально должны были войти нормы, регулирующие исключительно сферу легальной миграции и прав иммигрантов. Главной целью создания кодекса должна была стать консолида-

[44] Stockholm Programme. P. 73.

ция наднациональных норм, а также их частичный пересмотр с учётом успехов или проблем их имплементации[45]. Комиссия планировала представить предложение о введении иммиграционного кодекса ЕС в виде директивы в 2013 г., однако государства-члены не поддержали идею кодификации миграционного законодательства. Выполнение Стокгольмской программы стало важным шагом на пути к общей политике ЕС в области легальной миграции. Одним из её главных пунктов, одновременно с защитой границ, борьбой с преступностью и незаконной миграцией, является создание более эффективного канала доступа на территорию и рынок труда ЕС для лиц с легальным статусом.

Лиссабонскую реформу можно назвать переходом к более полной коммунитаризации миграционной политики Европейского союза. К значимым изменениям, внесённым договором в основополагающие документы ЕС, относятся те, что коснулись пространства свободы, безопасности и правосудия. Развитие пространства началось с отдельных областей межправительственного сотрудничества в законодательной и правоохранительной сферах, в области границ и миграционного регулирования, которые в настоящее время представляют собой уже приоритетную сферу развития Евросоюза, целостную структуру, объединённую общим режимом принятия решений[46]. Некоторые правила выдачи краткосрочных виз и разрешений на временное проживание Совет принимал квалифицированным большинством, согласно Амстердамскому договору и специальному решению Совета[47], начиная с 2005 г. Наднациональные нормы по такой важной и чувствительной для стран-членов сфере миграционной политики, как легальная миграция, Совет продолжал принимать единогласно до вступления в силу Лиссабонского договора. Последний ликвидировал созданную в Маастрихте структуру трёх

---

[45] Peers S. An EU Immigration Code: Towards a Common Immigration Policy. European Journal of Migration and Law. 2012. Vol.14. Issue 1. P. 33-61.

[46] См.: Потемкина О.Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия европейского союза: дис. … д. полит. наук. М., 2013. 438 с.

[47] 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.

«опор» и впервые чётко поставил перед Европейским союзом цель выработать общую миграционную политику (ст. 79 ДФЕС)[48]. Одним из главных достижений Лиссабонского договора стала отмена принципа единогласия и распространение системы голосования квалифицированным большинством в Совете на большее количество вопросов[49], включая регулирование легальной миграции. После крупнейшего расширения ЕС в истории в 2004 и 2007 гг., стало очевидным, что при сохранении принципа единогласия во многих сферах достичь компромисс в составе 27 государств становится крайне сложным, что 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 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 способствовало усилению наднационального компонента, в том числе, в регулировании легальной миграции.

ГЛАВА 2. ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

2.1. Трудовая миграция в страны ЕС: исторический контекст, экономический и социальный эффект

Одним из главных двигателей миграции населения всегда были экономические выгоды как для мигранта, так и для принимающей стороны. Индустриализация конца XIX – начала XX в. способствовала массовому оттоку людей из сельской местности

[48] 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. P. 77.

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

в динамично развивавшиеся промышленные центры. Впоследствии миграция стала приобретать международный характер. Во Франции, например, в 1880-х гг. доля иностранцев составляла уже 3% от общей численности населения[50]. Развитие промышленного производства привлекало в страны Европы всё больше иностранной рабочей силы. В этот период трудовая миграция была внутриевропейской, и лишь в послевоенный период в Европу стали прибывать рабочие мигранты 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 гг. резких ограничений на въезд рабочих из третьих стран главным каналом притока мигрантов становится воссоединение семей, а спустя двадцать лет всё больше людей стали прибывать в ЕС из кризисных регионов мира в поисках убежища или нелегально. На рубеже веков в ходе глобализации экономическая и трудовая миграции вновь набирают силу, а их регулирование сегодня выходит на одно из первых мест в политике многих государств, в том числе и Европейского союза.

Можно выделить два направления легальной послевоенной миграции в Европу. Первое – это движение граждан колоний европейских государств в метрополии в рамках особых колониальных миграционных режимов. Второе заключалось в привлечении развитыми странами Европы временных трудовых мигрантов в рамках специальных программ (*temporary guest-worker policy*). Оба направления должны были служить единственной цели – пополнению рынков труда динамично набирающих экономический и промышленный рост европейских государств[51]. С середины 1950-х гг. развитие экономики стран Европы шло такими темпами, что собственные граждане уже не могли удо-

---

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

[51] Hansen R. Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons. The Political Quarterly, August 2003. Vol. 74. Issue Supplement. P. 25-38.

влетворить потребность в рабочей силе. В первую очередь европейские страны делали ставку на рабочих из других стран Европы: Франция, Австрия и Германия рассчитывали на своих южных соседей, Великобритания – на государства Восточной Европы. Однако прибывающих трудящихся 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 гг. 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), 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, мигранты должны отправиться обратно на родину. В 1967 г., когда в Германии впервые после войны наступила экономическая рецессия, этот принцип оправдал себя и большое число рабочих мигрантов действительно вернулись домой. Однако 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. Тогда многие мигранты, боясь потерять возможность вернуться в Европу, предпочли остаться. Подобная ситуация сложилась почти повсеместно – в Бельгии, Швейцарии, Швеции, Дании, Нидерландах, Франции и Германии. Таким образом, присутствие на европейских рынках труда рабочих мигрантов превратилось из временного явления в постоянное. Лишь в Австрии программа по привлечению временной иностранной рабочей силы продолжала действовать вплоть до 1990-х гг., когда ей на смену пришла система ежегодного квотирования притока рабочих из-за рубежа.

Для стран, не имевших колониальной истории, такие схемы приёма временных трудовых мигрантов были единственным ка-

налом 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 воплотился в том, что 600 млн жителей колоний по закону 1948 г. автоматически становились гражданами Соединённого Королевства и Колоний, что позволяло им свободно приезжать в метрополию и наделяло их всеми социально-экономическими правами граждан метрополии. Однако в 1962 г. стали вводиться ограничения на въезд мигрантов[52]. В Великобританию к тому времени прибыло уже более 500 тыс. выходцев из Индии и Пакистана. Спустя десятилетие их численность возросла ещё вдвое за счёт воссоединения семей[53].

Во Франции в 1945 г. при Министерстве труда было создано Национальное управление по делам иммиграции (*Office national d'immigration (ONI)*)[54] с представительствами в третьих странах, в том числе и во французских колониях. Этот орган был призван содействовать легальной, прежде всего трудовой, миграции в страну. Первые представительства Национального управления по делам иммиграции были созданы в странах Южной Европы. Однако из-за конкуренции за рабочих из Испании, Италии и Греции с середины 1960-х гг. Франция открыла доступ на свою территорию трудовым мигрантам из Туниса, Алжира, Марокко и государств Африки южнее Сахары. В период с 1945

---

[52] В 1962 г. в Великобритании был принят закон (Commonwealth Immigration Act 1962), который существенно ограничил право на въезд, трудоустройство и проживание граждан Содружества. Кроме того, для приёма граждан Содружества была также установлена ежегодная квота (61 тыс. человек).

[53] Киютин В.Г., Омурбекова Н.Д. Международная миграция в Содружестве Наций: реалии мультукультурализма. Бишкек, 2008. С.29.

[54] В 1988 г. Национальное управление по делам иммиграции было переименовано в Управление по международной миграции (l'Office des Migrations Internationales (OMI)). Сегодня этот орган называется Управление 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.

по 1975 гг. услугами управления воспользовалось 5,7 млн мигрантов[55]. За последние тридцать лет на территорию Франции прибыло 2 млн иностранных рабочих, которые содействовали промышленному подъёму страны, и 2 млн сезонных трудовых мигрантов, занятых в основном в сельскохозяйственном секторе. Наибольшее количество рабочих мест в строительстве, в угольной и металлургической промышленности были заняты итальянцами и алжирцами. В 1974 г. из-за резкого экономического спада и высокой безработицы, как и в других странах Европы, во Франции был введён общий запрет на въезд иностранной рабочей силы.

Со второй половины 1970-х гг. в странах ЕЭС действовала политика «нулевой иммиграции». В соответствии с ней страны-члены довольно долгое время сдерживали легальную трудовую иммиграцию. Этот принцип действовал почти повсеместно вплоть до конца 1990-х гг. Согласно Решению Совета ЕС 1994 г., государства-члены должны были «отказывать гражданам третьих стран во въезде с целью трудоустройства на свою территорию»[56]. Лишь в начале 2000-х гг. произошла кардинальная смена парадигмы. После саммита Европейского совета в Тампере формируется новый подход, основанный на том, что именно легальная трудовая миграция может оказать положительное влияние на экономику принимающих стран. Так на смену политике «нулевой иммиграции» приходит политика «управления миграцией» (*migration management*)[57].

Термин «экономическая миграция» часто употребляют как синоним трудовой миграции. Однако экономическая миграция представляет собой более общее понятие и касается, прежде всего, экономического характера причин мигранта покинуть свою страну (поиск более достойной оплаты и условий труда, безработица и т.д.). По определению Международной организации по

---

[55] OFII, Notre Histoire. URL: http://www.ofii.fr/qui-sommes-nous/notre-histoire (дата обращения: 14.05.2020).

[56] 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.

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

миграции, экономический мигрант – это лицо, покидающее своё обычное местожительство для поселения за пределами страны происхождения в целях трудоустройства или улучшения своего уровня жизни[58]. 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 её территории[59]. Таким образом, более очевидно, что именно они способны внести в экономику принимающего государства положительный вклад. Въезд и пребывание различных категорий трудовых мигрантов 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 развёрнутую формулировку из предложения Комиссии 2001 г. по директиве 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 подчинённых отношений[60]. В миграционном законодательстве ЕС также употребляют термин «рабочий из третьей страны» (*third-country worker*), который относится к гражданам третьих стран, принятых одной из стран – членов ЕС и легально там проживающим, имеющим разрешение на работу (ведение оплачиваемой трудовой деятельности) согласно национальному законодательству принимающей страны[61].

По данным Международной организации по миграции, в

---

[58] Glossary on Migration, 2d edition. Perruchoud R. and Redpath-Cross J. eds. IOM: Geneva, 2011. P. 32.

[59] IOM, Key Migration Terms. URL: http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/key-migration-terms/lang/en#economic-migrant (дата обращения: 24.04.2020).

[60] 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.

[61] Article 2(b), COM 2011/98/EU.

мире в 2019 г. насчитывалось около 164 млн экономических мигрантов[62], что вдвое больше, чем в 2010 г. В исследованиях о воздействии трудовой миграция на экономику принимающей страны в целом признана её экономическая выгода сразу в нескольких отношениях: она положительно влияет на экономический рост и инновации[63], на благосостояние и рынок труда, на демографическую ситуацию, на потребление товаров и услуг[64]. Стоит отметить, что оценка эффекта трудовой миграции осложняется тем, что он зависит от продолжительности пребывания иностранного работника на территории страны, его возраста, сферы занятости и особенностей национального законодательства в области социального обеспечения и налогообложения в отношении мигрантов. Различные методы расчёта чистых финансовых выгод миграции показывают, что картина в разных государствах – членах ЕС неодинакова. Результаты анализа ОЭСР свидетельствуют о том, что в некоторых странах-членах (Италия, Греция, Испания, Бельгия, Португалия, Великобритания, Словения, Австрия, Венгрия, Финляндия и Эстония) налоговые и страховые взносы, которые мигранты (включая мобильных граждан ЕС) внесли в системы принимающих стран, были больше сумм, выплаченных им пособий и пенсий, в то время как в других государствах ЕС (Ирландия, Франция, Словакия, Германия, Польша) сложилась обратная ситуация[65].

Спорным остаётся вопрос о влиянии миграции на рынок труда и о том, оправдано ли привлечение трудовых мигрантов при наличии безработицы среди коренного населения. Доволь-

---

[62] World Migration Report, 2020. P. 10.

[63] 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.

[64] См., например, Amelie F. Constant Do migrants take the jobs of native workers? IZA world of labour 2014. URL: https://wol.iza.org/articles/do-migrants-take-the-jobs-of-native-workers/long; European Commission, Legal Migration Fitness Check. Economic analysis Annex 4C, Appendix 3: Economic impact of legal migration – evidence from the literature P.66-67; OECD, The Economic Impact of Migration: Why the Local Level Matters, International Migration Outlook 2016.

[65] OECD, The Fiscal Impact of Migration in OECD Countries. International Migration Outlook, 2013. P. 125-189.

но устойчиво мнение, что мигранты лишь увеличивают безработицу в принимающей стране. На практике же часто иностранные работники занимают те рабочие места, которые не были заняты местным население и до их приезда.

Особое значение имеет занятость иностранных работников в основных секторах[66]. Среди пяти крупнейших категорий ключевых работников в ЕС – преподаватели (14,5%), квалифицированные сельскохозяйственные работники (11,9%), специалисты в области науки и техники (11,1%), социальные работники (10,3%), а также уборщики и помощники по дому (9,9%)[67]. В среднем они составляют около 30% занятых лиц трудоспособного возраста. Эта доля весьма неоднородна в разных странах – членах ЕС, варьируясь от более 40% в Дании и Франции до чуть более 10% в Болгарии и Словении. Мигранты из третьих стран и мобильные граждане ЕС (13% ключевых работников – иностранные граждане) играют важную роль в странах – членах ЕС, поддерживая функционирование жизненно важных отраслей европейской экономики. В ряде профессий (работники здравоохранения, водители, транспортные работники и работники складских хозяйств, работники пищевой промышленности, социальные работники, рабочие в горнодобывающей промышленности и строительстве) до трети ключевых работников – иностранные граждане. Их доля близка к нулю в основном в восточноевропейских странах (Румыния, Болгария, Польша и Словакия), хотя в таких странах, как Италия, Бельгия, Германия, Швеция и Австрия она колеблется на уровне 20%. Наибольшие показатели наблюдаются в Ирландии (26%), на Кипре (29%) и в Люксембурге (53%). В большинстве стран доля ключевых работников из третьих стран превышает долю мобильных работников ЕС.

По данным Евростата, средний уровень безработицы в ЕС-27 в марте 2020 г. составил 6,6%[68]. Наряду с безработицей в од-

---

[66] Communication from the Commission Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak.C/2020/2051. OJ C 102I, 30.03.2020. P. 12-14.

[67] Fasani F., Mazza J. Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response, 2020. URL: https://ec.europa.eu/knowledge4policy/sites/know4pol/files/key_workers_covid_0423.pdf (дата обращения: 04.05.2020).

[68] Eurostat, News Release, March 2020 Euro area unemployment at 7,4%, EU at

них отраслях экономики, в других отмечают недостаток рабочей силы в целом ряде профессий: строители, работники металлургии, разработчики программного обеспечения, монтажники и ремонтники электрооборудования, водители тяжёлых грузовиков и автобусов, работники машиностроения, физико-технические специалисты, повара, медработники, профессионалы в области продаж, маркетинга и связей с общественностью[69]. В странах ЕС сегодня наблюдается довольно высокая доля рабочих-выходцев из третьих стран[70] в общей численности занятых на рынке труда.

На грядущие десятилетия перед Европейским союзом остро встаёт целый ряд социально-экономических проблем, связанных со старением населения. Последнее вызвано тремя главными факторами: 1) низким уровнем рождаемости (в 2018 г. суммарный коэффициент рождаемости в ЕС-28 составил 1,56)[71]; 2) увеличением продолжительности жизни и 3) достижением пенсионного возраста людьми многочисленного поколения послевоенного «бэби-бума». В долгосрочной перспективе, согласно прогнозам Евростата, доля пожилых людей (в возрасте 65 лет и старше)[72] в ЕС-27 также увеличится с 30% в 2018 г. до 54% в 2080 г. Иными словами, если в 2018 г. на одного пожилого человека приходилось 3,3 человека трудоспособного возраста (1:3,3), то к 2080 г. это соотношение снизится до всего лишь 1:1,9)[73]. Таким образом, старение населения в целом существенно увеличит нагрузку на системы социального страхования в ряде стран (особенно в Нидерландах, Австрии, Ирландии, Германии, Бельгии, Чехии, Словении, Мальте, Люксембурге) и до-

---

6,6%. 30.04.2020. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294732/3-30042020-CP-EN.pdf/05df809c-7eb8-10c7-efcf-35325c84f56e (дата обращения: 23.04.2020).

[69] European Commission, Analysis of shortage and surplus occupations based on national and Eurostat Labour Force Survey data Shortages and surpluses 2019. Luxembourg, 2019. P. 7.

[70] Включая иностранных рабочих – граждан других государств – членов ЕС.

[71] Key Figures in Europe. 2019 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. P. 12.

[72] Выраженная в процентах от численности населения трудоспособного возраста (от 15 до 64 лет).

[73] Ibid.

лю общих расходов ВВП на выплаты, связанные с достижением пенсионного возраста[74]. Согласно прогнозам, численность населения трудоспособного возраста в ЕС значительно сократится – с 333 млн в 2016 г. до 292 млн человек в 2070 г.[75] В недавнем исследовании, основанном на демографических прогнозах Евростата, отмечалось, что реальный ВВП Евросоюза в 2060 г. без учёта влияния миграции может оказать на 23% ниже, чем с учётом миграционного фактора[76].

Все эти обстоятельства прямым образом влияют на ситуацию на рынках труда, на систему социального страхования, на пенсионное и жилищное обеспечение, а в конечном счёте и на дальнейшую судьбу «государства всеобщего благосостояния» на европейском континенте. Среди основных направлений работы по ограничению последствий старения населения, наряду с такими очевидными мерами, как поощрение рождаемости и занятости, Европейский союз вынужден делать ставку на привлечение мигрантов[77]. Эффективное управление миграционными потоками, особенно в отношении трудовых мигрантов, становится важнейшей задачей для роста экономики ЕС.

В целом трудовая миграция значительно уступает другим видам миграции в ЕС. В период 2009–2010 гг. в результате финансово-экономического кризиса в ЕС-25 значительно сократили количество действующих разрешений на работу, выданных иностранцам. Приток трудовых мигрантов возобновился лишь с 2014 г. В 2018 г. тремя государствами – членами ЕС-25, где трудовая миграция оставалась главным каналом для миграции, были Хорватия (90% от всех категорий впервые выданных разрешений на въезд и проживание для иностранцев), Литва (77%), Словения (71%), Словакия (66%), Мальта (59%), Венгрия (56%), Польша (51%)[78]. По количеству законных трудовых мигрантов

---

[74] European Commission. The 2018 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070). Luxembourg, 2018. P. 6.
[75] Future skill needs in Europe: critical labour force trends, Cedefop, 2016.
[76] JRC, Mongelli I., Ciscar J-C. Economic consequences of zero international migration in the EU. JRC Science for policy report (2018).
[77] См.: Communication from the Commission, Dealing with the impact of an ageing population in the EU (2009 Ageing Report), COM(2009)180 final.
[78] Eurostat Statistics Explained, Residence permits – statistics on first permits issued during the year. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?

в ЕС лидируют такие страны, как Италия (1,4 млн), Польша (300 тыс.), Германия (244 тыс.), Испания (191 тыс.), Франция (156 тыс.), Греция (71 тыс.)[79].

2.2. Регулирование трудовой миграции в ЕС

Регулирование трудовой миграции служит, возможно, самым главным элементом общей миграционной политики Европейского союза. Лишь с вступлением в силу Амстердамского договора в 1999 г. регулирование условий въезда и пребывания граждан третьих стран на территории Евросоюза и их прав, связанных с трудоустройством, было передано в смешанную компетенцию государств-членов и ЕС. Это послужило толчком для появления новых законодательных инициатив и предложений о создании общеевропейских рамок управления законной трудовой миграцией в ЕС.

Вопрос о гармонизации правил въезда и пребывания иностранных рабочих на территории стран Европейского союза впервые был внесён в повестку дня на внеочередном саммите в Тампере, где обсуждалось будущее Европейского союза как пространства свободы, безопасности и правосудия. В итоговом документе Европейского совета в разделе, посвящённом миграционной политике и политике убежища, была отмечена необходимость постепенно сближать законодательство стран-членов по приёму и проживанию в ЕС граждан третьих стран, в том числе трудовых мигрантов, на основе общего взгляда на экономическое и демографическое будущее союза[80].

В сообщении 2000 г. о миграционной политике сообщества[81] Европейская комиссии отмечала, что, несмотря на довольно высокий уровень безработицы в странах ЕС[82], рынок труда испы-

---

title=Residence_permits_-_statistics_on_first_permits_issued_during_the_year&oldid=456573#First_residence_permits_by_reason (дата обращения: 24.04.2020).

[79] Eurostat, All valid permits by reason, length of validity and citizenship on 31 December of each year [migr_resvalid]. URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do (дата обращения: 24.04.2020).

[80] Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions.

[81] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, COM (2000) 757. Brussels, 22.11. 2000.

[82] В настоящее время, по данным Евростата, уровень безработицы в ЕС-27 составляет 9,4% (июль 2011 г.).

тывал недостаток рабочей силы по целому ряду специальностей. К последним относились сферы услуг и сельского хозяйства, телекоммуникаций и информационных технологий, где попрежнему насчитывалось большое количество незанятых рабочих мест. Ввиду этого в октябре 2010 г. Совет министров социального развития и занятости стал уделять усиленное внимание образованию и подготовке высококвалифицированных специалистов[83]. Предпринимаемые усилия, по крайней мере, в среднесрочной перспективе, до сих пор не смогли существенно изменить ситуацию на рынках труда. Таким образом, иммиграция останется важным источником рабочей силы для развития и поддержания социально-экономической стабильности в странах ЕС.

В 2001 г. Комиссии предложила принять Директиву об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран на территории ЕС с целью трудоустройства или индивидуальной трудовой и предпринимательской деятельности[84]. При подготовке проекта директивы был проведён сравнительный анализ национального законодательства по приёму иностранных рабочих в странах – членах ЕС. Он показал, что от страны к стране правила значительно отличаются, зачастую создавая дополнительные административные барьеры не только для мигрантов, но и для работодателей, нуждающихся в рабочей силе из третьих стран. Исходя из такого положения, Европейская комиссия выступила с инициативой создать на основании успешного опыта стран-членов общие гармонизированные правила приёма всех категорий трудовых мигрантов. Соответственно, директива носила бы горизонтальный характер. Проект предусматривал введение не только общих понятий, но и общие критерии приёма трудовых мигрантов, такие как, например, экономическая целесообразность. Данный критерий означает, что иностранный рабочий может быть допущен на национальный рынок труда, только для восполнения нехватки национальных трудовых ресурсов в тех или иных специальностях. Кроме того, важным нововведением

---

[83] 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.

[84] 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.

проекта директивы стало предложение создать единую для всех стран-членов процедуру подачи мигрантом заявления на разрешение на работу и проживание. Помимо единой процедуры планировалось ввести и единый документ, который бы объединил разрешения на работу и проживание. В большинстве стран – членов ЕС на тот момент действовали два соответствующих документа, получение которых требовало отдельных процедур и соблюдения различных условий.

Однако в тот период эти предложения не нашли поддержки у государств ЕС. По проекту директивы состоялось лишь одно слушание в Совете, на котором он не был поддержан[85]. Страны-члены не смогли прийти к согласию по поводу 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 мигрантом разрешения на работу не подразумевает автоматической выдачи разрешения на пребывание и наоборот. Озабоченность некоторых национальных государств вызвало отсутствие в директиве таких, на их взгляд, обязательных, условий, 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 пока не были готовы вывести такую чувствительную сферу, как легальная миграция, на наднациональный уровень регулирования. Это может также служить объяснением того, что за пять лет действия программы развития ПСБП, принятой в Тампере (1999–2004 гг.) не удалось достигнуть всех поставленных целей и создать общие рамки регулирования законной миграции граждан третьих стран в ЕС. Государства-члены продолжали настаивать на исключительной национальной компетенции в вопросах, касающихся въезда и пребывания на их территории иностранцев и на применении принципа субсидиарности в регулировании рынков труда вплоть до подписания Лиссабонского договора в 2007 г.

Дискуссия по поводу гармонизации правил въезда и прожи-

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

вания для трудовых мигрантов возобновилась спустя несколько лет. С принятием в 2004 г. Гаагской программы и Стратегического плана действий в области легальной миграции[86] вновь были начаты консультации об общеевропейских правилах въезда и проживания граждан третьих стран с целью трудоустройства. В Стратегическом плане действий содержалось предложение принять несколько директив, чтобы облегчить доступ на рынки труда ЕС целого ряда категорий иностранных специалистов, а также обеспечить права иностранных граждан в сфере легальной занятости на территории ЕС. В сообщении Комиссии 2006 г. «Глобальный подход к миграции год спустя»[87] подчёркивалось, что необходимо гармонизировать миграционное законодательство и создать общую политику в области законной миграции и, особенно, в отношении высококвалифицированных специалистов. Комиссия, всегда выступая в качестве «локомотива» коммунитаризации миграционной политики ЕС[88], в 2005 г. выпустила в свет Зелёную книгу о подходе ЕС к регулированию экономической миграции[89]. В этом документе отмечалось, что даже если странам ЕС удастся достигнуть уровня занятости, заявленного в Лиссабонской стратегии[90], то при существующем демографическом спаде и при сохранении такого же количества прибывающих ежегодно в ЕС мигрантов в период с 2010 по 2030 гг. численность трудоспособного населения тем не менее сократится на 20 млн человек. Другие регионы мира уже давно конкурируют между собой за трудовых мигрантов, чтобы воспол-

---

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

[87] 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.

[88] Потемкина О.Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза: дис. ...д-ра полит.наук: 23.00.04, М., 2013. С. 7.

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

[90] Лиссабонская стратегия, принятая на саммите ЕС в марте 2000 г., представляла собой стратегический план развития Европейского союза до 2010 г. Главной целью стратегии было объявлено достижение высокой конкурентоспособности и устойчивых темпов развития экономики ЕС. В марте 2010 г. была принята следующая 10-летняя стратегия экономического развития Евросоюза – «Европа 2020: стратегия рационального, устойчивого и инклюзивного роста».

нить нехватку собственной рабочей силы. Соединённые Штаты, Канада, Австралия, прежде всего как государства иммигрантского происхождения, давно осознали потребность в трудовых мигрантах для развития собственных экономик.

Важное замечание Комиссии в Зелёной книге состояло в том, что без общего подхода к регулированию трудовой миграции, и легальной миграции в целом, повышается вероятность того, что национальные правила государств-членов будут нарушаться. В отношении степени гармонизации политики в области привлечения иностранных рабочих документ Комиссии подчёркивал, что правила, введённые на наднациональном уровне, будут представлять собой лишь законодательство первой ступени. В нём будут введены общие критерии, определения и процедуры, оставляя за государствами право руководствоваться собственными потребностям. Главным образом это касается определения квот на въезд рабочих из третьих стран. В то же время, согласно открытому методу координации[91], страны-члены должны были бы информировать Комиссию о введении тех или иных квот, чтобы впоследствии она имела возможность выявить общие потребности рынка труда ЕС для формирования общей политики в области легальной миграции, скоординированной в интересах всех стран. Однако государства ЕС скептически отнеслись к этому намерению Еврокомиссии.

Комиссия предложила государствам два основных пути гармонизации правил, касающихся легальной трудовой миграции. Первый из них – *горизонтальный подход*, который впервые был предложен в 2001 г. в проекте директивы в отношении всех категорий трудовых мигрантов. В случае выбора этого пути, вновь предполагалось принять общие правила и условия въезда всех без исключения категорий экономических мигрантов на срок свыше трёх месяцев. Это не исключало в дальнейшем введения специальных правил в отношении отдельных сфер занятости. Таким образом, общие рамки регулирования экономической миграции сохраняли бы большую степень гибкости.

---

[91] Открытый метод координации был введён в рамках политики занятости и Люксембургского процесс. Он служит формой внедрения мягких механизмов в рамках межправительственного метода управления в Европейском союзе.

Достичь согласия по поводу общих правил въезда и пребывания для всех категорий законных трудовых мигрантов было сложно. Альтернатива состояла в том, чтобы ввести серию законодательных предложений в отношении привлечения иностранных работников по отдельным секторам экономики, т.е. *секторальный подход.* Именно этот подход в конечном итоге получил большую поддержку национальных государств и был в дальнейшем воплощён с принятием директив по облегчению въезда и пребывания иностранных студентов и учёных[92], сезонных рабочих[93], директивы в отношении работников транснациональных корпораций[94]. Второй путь отвечал конкретным потребностям государств ЕС, послужив более лёгкому принятию наднациональных норм регулирования легальной миграции в Совете. Горизонтальный же подход вызывал большие опасения у стран-членов, не готовых принять наднациональные нормы общего характера в отношении всех категорий трудовых мигрантов, в том числе самозанятых. Секторальный подход, напротив, ускорил принятие наднациональных норм миграционной политики ввиду конкретных актуальных потребностей на рынке труда государств-членов.

Зелёная книга призывала возобновить широкую дискуссию и обсуждение будущей политики ЕС в области трудовой миграции на уровне государств, политиков, экспертов и общественности. Своим предложением Еврокомиссия надеялась достигнуть компромисса и сделать новые инициативы более легитимными и соотнесёнными с реальными интересами стран-членов.

---

[92] 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.

[93] 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.

[94] Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer. Official Journal of the European Union. L 157. 27.05.2014. P. 1-22.

В своём докладе 2005 г. Палата лордов Великобритании, которая на тот момент председательствовала в Совете ЕС, признавала положительное влияние трудовой миграции на экономику принимающей страны и отмечала, что привлечение мигрантов в страны ЕС должно быть, прежде всего, экономически обусловленным[95]. В докладе демонстрировались преимущества обоих подходов, предложенных Еврокомиссией в Зелёной книге (горизонтального и секторального). Вместе с тем общий вывод доклада заключался в том, что данные подходы не могут быть эффективнее более гибкого национального регулирования. На главный же вопрос о том, должна ли быть гармонизирована политика в области трудовой миграции, Палата лордов дала отрицательный ответ. Этой позиции Великобритания придерживалась вплоть до выхода из состава Евросоюза 31 января 2020 г. и, наряду с и Ирландией, участвовала в общей миграционной политике ЕС лишь частично.

Тем не менее, Европейская комиссия не оставляла идею горизонтального подхода, утверждая, что гармонизация в сфере трудовой миграции необходима ЕС, исходя из его правовой природы. Кроме того, это следовало бы логике развития пространства свободы, безопасности и правосудия, в рамках которого уже был отменён внутренний паспортный и пограничный контроль, введена свобода передвижения и действовали шенгенские правила. Всё это, в свою очередь, требует взаимной ответственности стран ЕС, особенно в вопросах доступа мигрантов на свою территорию, поскольку действие одного государства может отразиться на всех остальных. Кроме того, как отмечала Комиссия, 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 мигрантов, высказались также Европейский социально-экономический комитет[96] и Европарламент[97,98]. Выработка и принятие об-

---

[95] Economic migration to the EU. House of Lords, European Union Committee, 14th Report, Session 2005-06, HL Paper 58. URL: http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/58/58.pdf (дата обращения: 30.05.2011).

[96] Европейский социально-экономический комитет, орган ЕС, представляющий интересы гражданского общества, социальных и экономических групп

щих правил въезда и пребывания легальных мигрантов, а также гарантий их прав и статуса, по мнению Комиссии, способствовало бы тому, что мигранты станут больше использовать легальные каналы. Это позволит избежать дорогостоящей охранительной политики и репрессивных мер по борьбе с незаконной миграцией. Кроме того, правила, гарантирующие права и статус граждан третьих стран на территории ЕС, возможно, вывели бы трудовых мигрантов из теневого сектора, а, следовательно, и государственный бюджет принимающих стран выиграл бы, благодаря поступлению налогов. Другое преимущество горизонтального подхода, с точки зрения его сторонников, – защита от дискриминации и гарантия прав как временных, так и постоянных мигрантов, независимо от их квалификации, что способствовало бы их более эффективной социальной интеграции.

Исходя из всех вышеперечисленных аргументов, сторонники горизонтального подхода выступали за возвращение к обсуждению рамочной директивы об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран, въезжающих в ЕС с целью трудоустройства. Эту директиву Комиссия предложила в 2001 г., но затем её отверг Совет[99]. Введение единого документа для разрешения на работу и проживание, которое предлагалось в проекте директивы, с одной стороны, могло бы снять административные и бюрократические барьеры, с которыми приходится сталкиваться как мигрантам, так и работодателям. С другой стороны, директива позволила бы предотвратить ситуации, когда иммигрант, имея действующее разрешение на работу, проживает в стране нелегально и наоборот. Наличие единого документа упростило бы контроль за законностью пребывания иммигрантов в принимающей стране. В то же время с получением такого документа,

---

(работодатели, профсоюзы, группы интересов), учреждён в 1958 г.

[97] 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.

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

[99] COM (2001)386 final.

право работать и проживать в стране стали бы рассматриваться независимо друг от друга. Таким образом, иммигрант, потеряв работу, мог бы иметь возможность оставаться в стране на легальном основании и искать нового работодателя в течение определённого законом времени. 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 возможность искать новую работу сроком до шести месяцев[100]. В таком случае исключалась чёткая привязка иностранного рабочего к сектору экономики или специальности и конкретному работодателю, что позволило бы избежать злоупотреблений со стороны последнего. Для государств-членов такой режим долгое время всё-таки представлялся весьма спорным, поскольку они стремились сократить приток мигрантов в принципе, в том числе и легальных, и максимально обеспечить временный характер миграции.

Дальнейшее сопротивление стран ЕС горизонтальному подходу нашло отражение при реализации Гаагской программы развития ПСБП (2004–2009 гг.)[101]. Как и прежде, государства ЕС отстояли своё право самостоятельно определять квоты по приёму мигрантов, в том числе трудовых. Несмотря на то что Лиссабонский договор открыл возможность для значительной трансформации политики легальной миграции, ст. 79 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС), полностью посвящённая регулированию трудовой миграции, исключает гармонизацию в сфере установления квот[102]. Такой подход соответствует принципу субсидиарности, на применении которого в этой области настаивают государства Евросоюза. До вступления в силу Лиссабонского договора трудовая миграции была вовсе исключена из действия обычной процедуры принятия решений в ЕС. Распространение коммунитарного метода управления на регулиро-

---

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

[101] European Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. Official Journal of the European Union. C53/1. 03.03.2005.

[102] 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.

вание трудовой миграции – безусловное достижение Лиссабонского договора. Тем не менее, развитие политики ЕС по регулированию приёма иностранных работников в большей степени подчиняется потребностям стран – членов Евросоюза и секторальному подходу.

В Стратегическом плане действий в области легальной миграции 2005 г.[103] в итоге возобладал именно этот подход. Вместе с тем Еврокомиссия продолжала настаивать на принятии общей рамочной директивы[104], 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 основе[105], и распространила бы основные права и на тех иностранных рабочих, которым ещё не был предоставлен статус, предоставляющий право на постоянное проживание. В предлагаемой рамочной директиве, как и в проекте 2001 г., вновь говорилось о введении единого документа для разрешения на работу и проживание рабочим из третьих стран с включением их биометрических данных. С учётом интересов стран-членов в директиве предусматривалось, что срок действия подобного разрешения строго ограничивался бы сроком действия трудового договора, чего не было в предыдущем проекте, представленном Комиссией. Тем не менее, будущее этой директивы стояло под большим вопросом, в отличие от других предложений Стратегического плана. При явном выборе в сторону селективного пути привлечения легальных мигрантов, в том числе благодаря многолетним усилиям Комиссии, в 2011 г. странам – членам ЕС всё же удалось достиг-

---

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

[104] 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.

[105] 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.

нуть согласия: они одобрили директиву 2011/98/ЕС, которая ввела в действие единый разрешительный документ на право проживания и трудоустройства для граждан третьих стран, а также установила единый перечень прав трудовых мигрантов[106].

Во второй половине 2008 г., в период председательства Франции в ЕС, в качестве основы развития миграционной политики союза был принят так называемый «Пакт об иммиграции» Саркози. В Пакте утверждалось, что политика регулирования трудовой миграции в ЕС должна быть гибкой и, прежде всего, опираться на спрос на рабочую силу стран-членов, что говорит в пользу селективного подхода к привлечению мигрантов. Современное развитие политики ЕС по управлению трудовой миграцией следует пути, заданному Стратегическим планом и Пактом Саркози. В 2009 г. была принята первая из четырёх предложенных в Плане директив, касающаяся высококвалифицированных мигрантов. Стокгольмская программа развития ПСБП[107], старт которой совпал с вступлением в силу Лиссабонского договора, предусматривала принятие директивы в отношении ещё трёх категорий: сезонных рабочих, работников транснациональных корпораций и оплачиваемых стажёров. Полностью претворить в жизнь задуманное не удалось, и до окончания действия программы в 2014 г. после трёх с половиной лет переговоров была принята лишь одна директива 2014/36/ЕС о введении единой процедуры для выезда и выдачи разрешения на пребывание в ЕС, а также общих критериев для сезонных рабочих из третьих стран[108]. Директива вводит единые временные рамки сезонных работ (от пяти до девяти месяцев в течение календарного года). Таким образом, сезонные рабочие стали обладать правом

---

[106] 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.

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

[108] 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.

получать многократное разрешение на работу сроком на три года, или повторно получать разрешения на въезд по упрощённой процедуре. Все эти условия призваны поощрять круговой или временный характер легальной миграции. Важно отметить и тот факт, что согласно положениям директивы после её имплементации странами-членами, которая завершилась в 2017 г.[109], сезонные рабочие из третьих стран должны быть обеспечены равными правами и условиям труда с гражданами ЕС. Это, в частности, касается свободы объединений и права на социальную защиту. Движению ЕС в сторону принятия этой директивы способствовало и то обстоятельство, что всё меньше и меньше граждан ЕС хотят становиться сезонными рабочими в таких отраслях, как сельское хозяйство, садоводство и туризм, в которых активно занимают рабочие места мигранты. В то же время на сезонные работы в ЕС иностранные работники зачастую прибывают незаконным путём, в этом отношении директива создала легальный канал для сезонной миграции. Кроме того, директива 2014/36/ЕС стала первым инструментом концепции круговой миграции (подробнее см. п. 2.4.), прежде всего, в отношении малоквалифицированной иностранной рабочей силы и внесла вклад и в защиту прав иностранных сезонных рабочих.

В целом временная занятость (в том числе сезонная) в ЕС составляет около 11% от общей занятости населения. Среди всех иностранных работников в ЕС этот показатель гораздо выше – 64%, хотя наибольшее количество именно данной категории трудовых мигрантов прибывает в Польшу, Италию и Швецию. За первый год действия директивы ЕС о сезонных рабочих в странах-членах было выдано 458 тыс. разрешений, что в 9 раз больше, чем в 2008 г. (56 тыс.) в основном за счёт сезонных рабочих из третьих стран в Польше[110].

2.3. Политика ЕС в области привлечения высококвалифицированных мигрантов

В Стратегическом плане по легальной миграции 2005 г. Ко-

---

[109] Бельгия – единственная страна ЕС, до сих пор не изменившая национальное законодательство в соответствии с данной директивой.

[110] European Commission, Legal Migration Fitness Check, Contextual Analysis: overview and analysis of legal migration statistics, Annex 1Bii, Brussels, 2018. P. 70.

миссия предлагала четыре директивы в отношении различных категорий легальных мигрантов. В середине 2009 г. была принята первая из них[111] – директива 2009/50/ЕС об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы[112], т.е. требующей специальной компетенции, подтверждаемой высокой профессиональной квалификацией[113].

Надо сказать, что в 2000-е гг. подобную инициативу обсуждали не только институты ЕС, но и эксперты, бизнес-сообщества, средства массовой информации. Многократно оценивался опыт Соединённых Штатов, которые на сегодняшний день, благодаря не только грин-карта, но и специальной визе категории H1B (рабочая виза для высококвалифицированных мигрантов)[114], активно привлекают высококлассных специалистов (ВКС) из других регионов мира. До недавнего времени в странах Евросоюза не делали акцент на привлечении высококвалифицированных специалистов из третьих стран, но развитие высокотехнологичных и наукоёмких производств, нехватка собственных кадров и необходимость повышать международную конкурентоспособность в мире вынуждает ЕС также принимать меры, способные сделать европейское направление более привлекательным для высококвалифицированных мигрантов. Такие государства, как США, Канада и Австралия уже давно конкурируют между собой за привлечение высококлассных специалистов. По данным ОЭСР, в 2015–2016 гг. лишь каждый четвёртый мигрант с высшим образованием выбирал ЕС в качестве направления для эмиграции[115].

---

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

[112] 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.

[113] Ibid. P. 21.

[114] Большова Н.Н. Высококвалифицированная миграция как ресурс конкурентоспособности государств. Мировая экономика и международные отношения, 2017, Т. 61, №8. С. 67-77.

[115] OECD, Building an EU Talent Pool: A New Approach to Migration Manage-

В 2000-е гг. на уровне отдельных государств Евросоюза стал преобладать селективный подход в отношении трудовых мигрантов и заинтересованность, прежде всего, в высококвалифицированных специалистах. Во многих странах были приняты национальные программы привлечения рабочих из третьих стран. Так, например, в Ирландии и Дании, не участвующих в общей миграционной политике ЕС, существует специальная «зелёная карта» для высококвалифицированных специалистов, желающих работать на их территории. В Дании основой карты служит система баллов. Согласно этой системе, мигрант может получить разрешение на работу и проживание, если набирает суммарно не менее 100 баллов. Самое важное место в критериях занимает образование. Обладатель диплома бакалавра получает 30 баллов, а магистерского, например, уже 60[116]. По баллам оценивается и знание языков, опыт работы и возраст. Аналогичная система оценки претендента на разрешение на работу по высококвалифицированной специальности действует и в Великобритании, главными критериями здесь служат образование и возраст. Стоит отметить, что существенное преимущество получают лица до 28-30 лет.

В Германии в период с 2001 г. также действовала «зелёная карта», которая была, главным образом, ориентирована на специалистов в области информационных технологий из третьих стран. Предложение ввести национальную схему привлечения ВКС поступило от немецких компаний в 2000 г. Государство откликнулось и дало разрешение нанять до 20 000 иностранных специалистов на срок не более пяти лет. Заявка на выдачу «зелёной 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 проводила проверку квалификации иностранца, его диплом. Вместо диплома и квалификации мигрант и его потенциальный работодатель могли предоставить сведения о размере годовой заработ-

---

ment for Europe, OECD Publishing, Paris, 2019. P. 3.

[116] Пасякина Л.С. ЕС: иммигранты как необходимость и как проблема. Современная Европа, 2012, № 4(52) С. 36.

ной платы приглашаемого иностранца, которая не должна была быть менее 51 тыс. евро. Среди мигрантов, получивших немецкую «зелёную карту», 15% составляли иностранные выпускники немецких университетов[117]. Ставка была сделана также на выходцев из Индии, но конкуренция за высококвалифицированные кадры из этой страны оказалась слишком велика, а индийские специалисты скорее предпочитали работу в США и Великобритании. За три года действия карты было выдано 17931 разрешений на работу, но с каждым месяцем их количество стремительно сокращалось[118] из-за спада в отрасли информационных технологий. В целом национальная схема привлечения IT-специалистов в Германии не оправдала ожидания, и с введением нового иммиграционного закона в 2004 г. была отменена.

В ряде стран (Финляндия, Австрия, Швеция, Франция) для определённых категорий высококвалифицированных специалистов в качестве стимулов были введены налоговые льготы. Кроме того, от страны к стране варьируется срок действия разрешений на работу для этой категории мигрантов (от года до пяти лет). В Швеции, например, некоторые высококвалифицированные мигранты, 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 8 (в Болгарии) до 70 (В Люксембурге) тысяч евро в год, так как его рассчитывают в зависимости от среднего уровня заработной платы в каждом отдельном государстве ЕС (см. таблицу 4).

Как уже отмечалось, существенные различия в национальных подходах и законодательстве разных государств ЕС в сфере регулирования легальной трудовой миграции, а также в области интеграции мигрантов, служат серьёзным препятствием для выработки общих правил. Тем не менее, в отношении высококвалифицированных иностранных рабочих государства-члены разделяли общий взгляд на проблему, и консенсус стал возможным.

---

[117] Recruiting Immigrant Workers: Germany. Paris: OECD Publishing, 2013. P. 64.
[118] Ibid.

Таблица 4

Условия предоставления Голубой карты и количество выданных разрешительных документов ВКС в государствах – членах ЕС в 2018 г.

Страна	Сбор (евро)	Срок действия (мес.)	Порог заработной платы (евро)	Количество выданных Голубых карт	Количество выданных национальных разрешительных документов ВКС
Австрия	120	24	58434	280	1664
Бельгия	215	13	51494	43	0
Болгария	545	12	8168	126	0
Венгрия	60	от 12 до 48	16700	2	0
Германия	110	48	53600	26995	25
Греция	300	24	30675	0	7
Испания	418	12	33908	26	3780
Италия	100	24	24789	462	856
Кипр	50	12	23964	:	1717
Латвия	100	60	13776	213	155
Литва	114	36	23160	158	0
Люксембург	80	24	71946	533	0
Мальта	255	12	16036	15	0
Нидерланды	881	48	64385	119	13432
Польша	111	24	15446	1576	696
Португалия	103	12	24535	4	1067
Румыния	179	24	25828	98	0
Словакия	170	36	15102	37	0
Словения	102	24	28006	16	0
Финляндия	500	24	54288	80	1359
Франция	269	48	53836	1523	1
Хорватия	137	-	19338	78	0
Чехия	92	24	11408	240	1
Швеция	175	24	53200	26	6428
Эстония	120	27	18096	28	0
ЕС-25				32678	31188

Источник: составлено автором по данным EU Immigration Portal, Country Facts, 2018, URL: https://ec.europa.eu/immigration/blue-card_en#tab-comparison; Eurostat, First permits issued for remunerated activities by reason, length of validity and citizenship [migr_resocc] (дата обращения: 15.05.2020).

Директива об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран с целью трудоустройства на высококвалифицированные специальности вступила в силу в 2009 г.[119] Директива ввела в

[119] Council Directive 2009/50/EC.

действие так называемую Голубую карту ЕС и определила единые правила и основания её выдачи иностранцам, претендующим на высококвалифицированные должности, на территории стран-членов. Главная цель директивы – упростить процедуру въезда и выдачи разрешений на работу и пребывание для этой категории иностранных специалистов путём гармонизации условий среди всех стран – членов ЕС, а также расширить права и статус легальных трудовых мигрантов, уже проживающих на территории ЕС.

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: трудовой договор с оговорённой среднегодовой заработной платой, которая бы была не менее чем в 1,5 раза выше среднегодовой зарплаты в данной стране-члене ЕС[120]; действующий загранпаспорт или действующее разрешение на пребывание или национальная долгосрочная виза; медицинская страховка. Для определённых специальностей необходимы также документы, подтверждающие, что кандидат, помимо образования и квалификации, отвечает всем необходимым требованиям к должности (например, обладает опытом работы в должности в течение определённого срока).

Размер заработной платы квалифицированных мигрантов, претендующих на получение Голубой карты, стал предметом разногласий между Комиссией и Европарламентом, который на тот момент (до вступления в силу Лиссабонского договора) обладал только совещательным правом по вопросам регулирования легальной миграции. Первоначально Комиссия предлагала, чтобы величина заработной платы составляла не менее трёхкратного размера среднего уровня оплаты труда в принимающей стране. В ноябре 2008 г. Европейский парламент предложил несколько рекомендательных поправок к проекту директи-

[120] 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.

вы, в том числе, снижение пороговой суммы заработной платы ВКС до 1,7 средней месячной или годовой оплаты труда в стране – члене ЕС. Серьёзную роль в переговорном процессе сыграла позиция и другого консультативного органа ЕС – Европейского экономического и социального комитета (ЕЭСК), представляющего интересы работодателей, профсоюзов и социальных групп стран-членов[121]. По мнению ЕЭСК, заработную плату нельзя считать подходящим критерием для определения статуса высококвалифицированного работника, а более целесообразным критерием служит подтверждение квалификации, профессиональных навыков и образования претендента на получение Голубой карты. Кроме того, установление порогового уровня заработной платы, по мнению ЕЭСК, также помешало бы достижению общих целей миграционной политики ЕС, учитывая значительные различия в национальных уровнях минимальной оплаты труда. В окончательном варианте директивы этот пороговый критерий снизился до 1,5 от среднего уровня дохода в принимающей стране. Это существенно расширило круг квалифицированных мигрантов, которые смогли претендовать на получение Голубой карты Евросоюза.

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. Есть и ряд других ограничительных условий на получение Голубой карты. Так, кандидат не должен представлять угрозу общественному порядку с точки зрения принимающего его государства. Также в целях безопасности предусматривается предоставление кандидатом адреса своего проживания в принимающей стране[122]. Государства-члены самостоятельно определяют численность иностранных граждан, которых они принимают по данной директиве. Кроме того, именно государство – член ЕС

---

[121] European Economic and Social Committee. Opinion of the EESC on the Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, SOC/300, Brussels, 9 July 2008.

[122] Это аналогично регистрации иностранного гражданина по месту пребывания, которое предусмотрено законодательством Российской Федерации.

решает, кто должен подавать заявку на Голубую карту: сам иностранный гражданин либо его работодатель. Срок рассмотрения заявки составляет 90 дней, а срок действия самой карты определён от одного года до четырёх лет. Государство – член ЕС вправе отказать в выдаче Голубой карты в случае, если, учитывая положение на рынке труда по той или иной специальности, оно отдаёт предпочтение гражданам ЕС либо иностранным гражданам, которые обладают преимуществом[123], согласно праву Европейского союза, или тем мигрантам, которые уже являются законными резидентами в ЕС и проживают на его территории на долгосрочной основе. Причиной аннулирования 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 трёх месяцев подряд или более чем один раз за весь период действия карты. Это довольно жёсткое требование ещё больше привязывает мигранта к тому трудовому договору, на основании которого он получил разрешительный документ.

Немаловажно и то, что директива предоставляет обладателям Голубой карты и членам их семей определённые права, сравнимые с правами граждан в отношении условий труда, социальной защиты, признания дипломов, образования и повышения квалификации. Голубая карта также наделяет её обладателей и членов их семей правом многократного въезда на территорию страны – члена ЕС, выдавшей карту. В случае если иностранный работник захочет переехать в другую страну Евросоюза с целью трудоустройства, то он вновь должен подавать заявку на получение Голубой карты уже в этой стране.

Первые результаты имплементации директивы 2009/50/ЕС были представлены в докладе Комиссии в 2014 г. За первый год вступления наднациональной нормы в силу в государствах ЕС были выданы 3664 Голубые карты[124]. Наибольшее их количе-

---

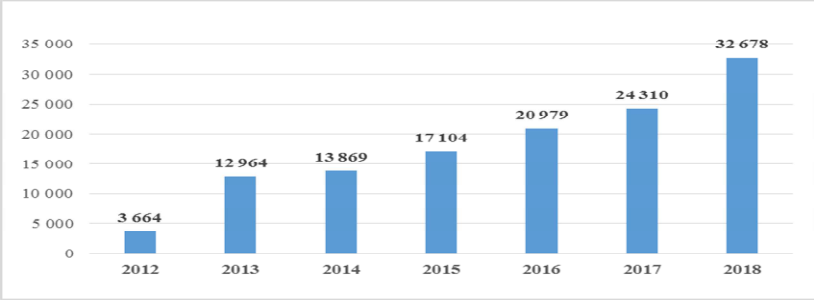
[123] Преимущественное право после граждан ЕС принадлежит также гражданам Турции (согласно соглашению об Ассоциации) и Европейского экономического пространства.

[124] 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.

ство было выдано гражданам Индии (699), Китая (324), США (313), России (271) и Украины (149). Безусловным лидером в привлечении высококлассных зарубежных специалистов стала Германия, выдавшая в 2012 г. 2584 Голубые карты ЕС. ФРГ до сих пор занимает лидирующие позиции, на эту страну приходится более 85% всех выдаваемых Голубых карт в ЕС. Данные, публикуемые Евростатом, свидетельствуют о том, что количество выданных Голубых карт в ЕС-25 ежегодно растёт (см. график 1).

График 1

Количество выданных Голубых карт в ЕС-25 в 2012–2018 гг.



Источник: составлено автором по данным Eurostat, EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship [migr_resbc1].

Тем не менее, по оценкам Европейской комиссии, директива пока не оправдала ожиданий, которые возлагали на неё законодатели. Переговоры и принятие директивы о Голубой карте состоялись до вступления в силу Лиссабонского договора в условиях действия принципа единогласия в Совете и лишь консультативной роли Европарламента. Соответственно, окончательный текст наднационального законодательства закрепил лишь минимальные стандарты и правила привлечения ВКС и предоставил государствам-членам широкую свободу действий в отношении её имплементации в национальное законодательство. Кроме того, страны ЕС оставили за собой право сохранить параллельные национальные схемы привлечения высококвалифицированных специалистов, которые в итоге значительно снизили положительный дополняющий эффект Голубой карты.

Реформа правил привлечения ВКС стало частью нового этапа развития общей миграционной политики Евросоюза, кото-

рый ознаменовала «Европейская повестка дня по миграции»[125]. Её представил глава Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер в 2015 г. в разгар миграционного кризиса в Средиземноморье. Одной из четырёх главных целей развития общей миграционной политики ЕС Комиссия обозначила совершенствование политики в сфере управления законной миграцией.

Детальное рассмотрение Европейской повестки дня и Сообщения Комиссии 2016 г. о реформировании общей европейской системы предоставления убежища и расширения легальных путей в Европу[126] даёт основания утверждать, что они фактически повторяют меры, обозначенные Комиссией на предыдущем этапе развития миграционной политики ЕС ещё в докризисный период[127]. В сфере регулирования легальной миграции речь идёт, прежде всего, о совершенствовании уже имеющихся у ЕС инструментов: директивы о Голубой карте, правил въезда и пребывания иностранных учёных и учащихся, а также интеграции мигрантов, проживающих в странах Евросоюза.

В мае 2016 г. вступила в силу новая директива об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран с целью научной деятельности, обучения, повышения квалификации, добровольческой деятельности, образовательного обмена, участия в образовательных проектах и программах *au-pair*[128]. Необходимость реформы обсуждалась ещё с 2011 г. Новая директива не только объединила две ранее существовавшие схемы привлечения учёных и учащихся, но и расширила категории лиц, для которых приняты упрощённые правила въезда и пребывания, а также перемещения и трудоустройства на территории всего Евросоюза.

---

[125] European Commission, A European Agenda on Migration. COM(2015)240 final. Brussels, 13.05.2015.

[126] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe, COM(2016)197 final, 06.04.2016.

[127] Подробнее: Потемкина О.Ю. Европейская повестка дня по миграции – новый поворот в иммиграционной политике Современная Европа, 2015. №4. С. 28-40.

[128] Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing. Official Journal of the European Union. 2016. L 132. P. 21-57.

Директиву приняли на фоне миграционного кризиса, однако независимо от него.

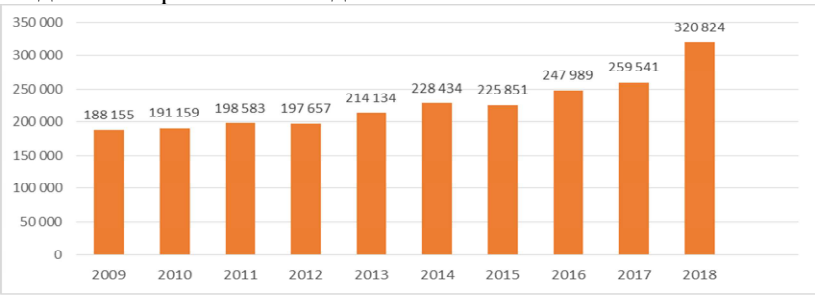
Европейский союз лидирует в качестве направления для образовательной миграции, всё больше студентов предпочитают поступать в вузы государств – членов ЕС. Наиболее успешно иностранных студентов привлекают Франция, Испания, Италия и Германия. Тем не менее, Европейский союз продолжает испытывать серьёзные структурные изменения на рынке труда, и студентов рассматривают как потенциальных трудовых мигрантов, которые, получая образование на территории принимающей страны, лучше интегрируются и способны внести положительный вклад в развитие экономики. Положения новой директивы во многом упростили возможность трудоустройства для иностранных выпускников в ЕС.

Несмотря на недостатки и ряд ограничений, наднациональное законодательство в сфере законной трудовой миграции в ЕС оказало положительный эффект на динамику привлечения иностранных исследователей и учащихся в ЕС (см. графики 2 и 3).

7 июня 2016 г. Европейская комиссия выступила с предложением о реформе Голубой карты ЕС[129]. Привлечение высоко-

График 2

Количество выданных разрешений на въезд и проживания для иностранных исследователей в ЕС-25 в 2008–2018 гг.

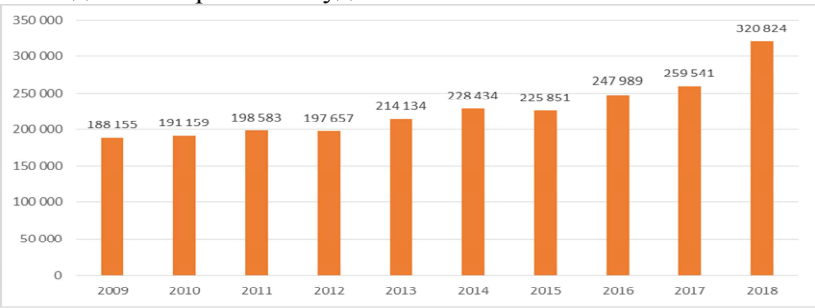


Источник: составлено автором по данным Eurostat, First permits issued for remunerated activities by reason, length of validity and citizenship[migr_resocc]. URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resocc&lang=en (дата обращения: 23.05.2020).

[129] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment, COM(2016) 378 final, 07.06.2016.

График 3

Количество выданных разрешений на въезд и проживания для иностранных студентов в ЕС-25 в 2009–2018 гг.



Источник: составлено автором по данным Eurostat, First permits issued for education reasons by reason, length of validity and citizenship[migr_resedu]. URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resedu&lang=en (дата обращения: 23.05.2020)

классных специалистов из других регионов мира было одним из приоритетов миграционной политики ЕС уже на протяжении нескольких лет. Несовершенство действующего инструмента в отношении иностранных ВКС в ЕС обусловлено двумя главными причинами: наличие параллельных национальных схем для этой категории трудовых мигрантов и ограниченное право на воссоединение с семьёй и свободу передвижения внутри ЕС. Их устранение могло бы стать бесспорным преимуществом ЕС в конкуренции за ВКС в мире. В 2017 г. численность высококвалифицированных специалистов, воспользовавшихся национальными схемами, вдвое превышала получивших Голубую карту ЕС[130].

Комиссия внесла новое предложение в директиву о Голубой карте – упразднение параллельных национальных схем привлечения ВКС. Однако именно этот пункт стал камнем преткновения на пути к утверждению проекта в Совете. Ряд государств – членов ЕС (Болгария, Чехия, Австрия) выступил против данного положения, настаивая на соблюдении принципа субсидиарности и защищая национальные схемы как более гибкие и от-

[130] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy, COM(2018)635 final, Brussels, 12.09.2018. P. 4.

ражающие потребности и возможности национальных рынков труда стран-членов. Кроме того, несмотря на перспективу большей гармонизации правил привлечения ВКС в ЕС за странами-членами, согласно ст. 79(5) ДФЕС, сохранится исключительная компетенция в определении квот, а также право защиты определённых секторов экономики. Пересмотр действующей директивы призван повысить привлекательность общеевропейского инструмента путём снижения критериев для доступа ВКС на рынок труда стран-членов (в том числе порогового уровня заработной платы) и расширения их прав на воссоединение с семьёй и мобильность внутри ЕС, а также предоставить возможность в ускоренном и облегчённом режиме получить статус долгосрочного резидента ЕС.

Вслед за введением директивы в отношении высококвалифицированных мигрантов, летом 2010 г. член Комиссии Сесилия Мальстрём, курирующая внутренние дела в период 2010–2014 гг., предложила в развитие политики трудовой миграции в ЕС принять как можно скорее ещё одну директиву, упомянутую в Стратегическом плане действий 2005 г.: в отношении сотрудников международных компаний. С таким законопроектом Еврокомиссия выступила в 2010 г.[131] Главная цель введения наднациональных норм в данной сфере – упростить для крупных транснациональных компаний процедуру командирования своих сотрудников (менеджеров, специалистов и оплачиваемых стажёров), не являющихся гражданами ЕС, из третьих стран в филиалы и дочерние компании на территории стран – членов ЕС. Ожидалось, что от этой инициативы могут выиграть около 20 тыс. работников высшего звена из третьих стран, занятых в международных компаниях. До принятия директивы 2014/66/ЕС об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран в рамках внутрикорпоративных переводов[132] в мае 2014 г. международные компании встречались с рядом трудностей, связанных

[131] 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.

[132] Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer. OJ L 157, 27.05.2014. P. 1–22.

с различными и зачастую усложнёнными правилами и процедурами получения разрешения на работу для своих работников в отдельных государствах – членах ЕС. Комиссия предложила создать единый свод правил и ускоренную процедуру для въезда таких специалистов из третьих стран (сокращение процедуры до 90 дней и введение единого разрешения на работу и пребывание). Данная инициатива также вписывалась в общую логику повышения привлекательности ЕС для высококвалифицированных специалистов, сотрудников высшего звена, обозначенную в стратегии развития ЕС «Европа 2020. Стратегия разумного, устойчивого и инклюзивного роста»[133]. Стратегия ставила задачу превратить союза в экономику, основанную на знаниях и инновациях, а также снизить административную нагрузку на предприятия, в том числе, чтобы удовлетворить спрос на рабочую силу.

Переговоры по тексту директивы длились три с половиной года. Это, прежде всего, было связано со вступлением в силу Лиссабонского договора, согласно которому, Европарламент стал полноценным участником процесса принятия решений в сфере легальной миграции, что усложнило переговорный процесс между институтами ЕС[134].

В основу определения целевой группы, подпадающей под регулирование новой директивы, было взято понятие из правил Генерального соглашения по торговле услугами ВТО о сотрудниках, командированных в рамках внутрикорпоративного служебного перевода[135]. Главное отличие данной категории мигрантов от претендентов на получение Голубой карты ЕС состоит в том, что их трудовой договор заключён с компанией не-резидентом ЕС и, соответственно, трудовые отношения регулируются законодательством третьей страны, а не принимающего государства – члена Евросоюза. Срок выдачи разрешения варьируется от 1 года до 3 лет, в зависимости от занимаемой должно-

---

[133] European Commission, EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010)2020 final, Brussels, 03.03.2010.

[134] The Intra Corporate Transferee Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States (Minderhoud P., de Lange (eds)), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2018. 204 p.

[135] GATS/SC/31/Suppl.2 URL: http://docsonline.wto.org/imrd/directdoc.asp?DDF Documents/t/SCHD/GATS-SC/SC31S2.WPF (дата обращения:16.05.2020).

сти внутрикорпоративного сотрудника. Как и к претендентам на получение Голубой карты ЕС, к иностранным сотрудникам международных корпораций предъявляется требование предоставить подтверждение своей профессиональной квалификации (для стажёров – диплома об образовании).

Стоит отметить, что директивы ЕС в сфере легальной миграции не призваны гармонизировать законодательство государств-членов в области социального обеспечения – они лишь содержат положения о равенстве некоторых социальных прав граждан третьих стран с правами граждан принимающей страны. Однако размытость данной формулировки часто приводит к серьёзным дискуссиям в Совете, а также на межинституциональных переговорах. Как правило, Комиссия и Парламент выступают за расширительное применение принципа равенства прав, но Совету, как и в случае ряда других директив, на этот раз удалось отстоять оговорку в ст. 18. согласно которой при необходимости социальных выплат (семейные пособия, пособия по безработице) в отношении командированных сотрудников международных компаний из третьих стран применяется национальное законодательство или положения двусторонних соглашений между принимающим государством ЕС и третьей страной. Таким образом, стало возможным соблюсти главный принцип – избежать двойных мер по социальному обеспечению.

Кроме того, существенным новшеством директивы 2014/66/ЕС стало взаимное признание разрешительных документов, выдаваемых государствами-членами, и упразднение аналогичных национальных схем привлечения данной категории граждан третьих стран. Важным завоеванием наднационального законодательства стало обеспечение права на воссоединение семей и свободы передвижения данной категории мигрантов по территории всего Евросоюза, главным образом, в рамках краткосрочных поездок сроком не более 90 дней в течение 180 дней[136]. Более продолжительные поездки, а также трудоустройство в другой стране ЕС регулируются на основании национального законодательства.

Ввиду того, что имплементация положений директивы в

[136] Глава 5 Директивы 2014/66/ЕС.

странах-членах должна была завершиться в ноябре 2016 г., а 17 государств ЕС не выполнили данное обязательство в срок, пока трудно подвести итоги действия новых наднациональных правил. По данным ОЭСР, доступным на 2016 г., страны ЕС-25 существенно отставали от США, Канады, Австралии, Японии в привлечении иностранных сотрудников транснациональных корпораций[137]. Это отчасти связано с тем, что компании продолжали использовать другие как коммунитарные, так и национальные схемы для привлечения своих сотрудников (в том числе Голубую карту ЕС, директиву о едином разрешительном документе), условия которых позволяют привлекать иностранных граждан на более продолжительный срок. В Нидерландах, например, с 2004 г. до имплементации директивы в ноябре 2016 г. действовал национальный режим привлечения ВКС[138]. Он предполагал выдачу разрешения на работу, в том числе внутрикорпоративным сотрудникам из третьих стран, сроком до пяти лет с возможностью продления. В то же время, явным преимуществом наднациональных правил стало отсутствие порога заработной платы данной категории трудовых мигрантов, а также право на свободу передвижения внутри ЕС. В целом введение директивы 2014/66/ЕС об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран в рамках внутрикорпоративных переводов во многом упростило деятельность крупных международных компаний на территории ЕС, которые вносят ощутимый вклад в развитие его экономики.

В 2018 г. Комиссия подтвердила заинтересованность ЕС в развитии законной миграции. По её оценкам, доля трудоспособного населения в государствах-членах сократится на 7% в ближайшие два десятилетия. Меры, направленные на расширение возможностей для занятости женщин и лиц пенсионного возраста, всё же не способны будут в среднесрочной перспективе покрыть потребности рынка труда[139]. В то же время спрос на кон-

---

[137] Organization for Economic Cooperation and Development and European Union: Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016. OECD, Paris. P. 206.

[138] de Bie A., Ghimis A. The intra-corporate transferees directive: a revolutionary scheme or a burden for multi-national companies? ERA Forum 18, 2017. P.199-211.

[139] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable

кретные навыки будет возрастать и меняться в соответствии с социальным и технологическим развитием экономики Евросоюза, особенно учитывая новую индустриальную стратегию и курс на так называемый «двойной переход»: к «зелёной» и цифровой экономике[140]. Вероятнее всего, спрос на высокий уровень квалификации у работников будет опережать предложение рабочей силы. Помимо этого, будет расти потребность и в профессиях, требующих средней и низкой квалификации, но в то же время ключевых для социально-экономического развития стран Евросоюза (медицинские и социальные работники, строители, уборщики, продавцы, водители и др.). Всё это заставит как институты ЕС, так и страны-члены обратить пристальное внимание не только на совершенствование действующих инструментов привлечения законных трудовых мигрантов, но и, возможно, на разработку новых, особенно для ещё не охваченных категорий иностранных работников: самозанятых и предпринимателей, инвесторов, работников средней и низкой квалификации. Важную роль в координации, обмене информацией и оценке состояния рынков труда ЕС должен сыграть Европейский орган по вопросам труда, созданный в 2019 г.[141]

Разработка дальнейших законодательных инициатив по регулированию трудовой миграции в ЕС, тем не менее, пока сталкивается с рядом трудностей. Во-первых, это связано со смещением акцента в Евросоюзе на связь миграции и безопасности, и, как следствие, большим вниманием со стороны стран-членов к охране границ, противодействию незаконной миграции и реформе общей системы убежища ЕС. Во-вторых, это традиционное нежелание национальных государств делиться компетенцией в регулировании трудовой миграции. И, наконец, к трудностям относятся последствия финансово-экономического кризи-

---

part of a balanced and comprehensive migration policy, COM(2018)635 final, Brussels, 12.09.2018.

[140] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A New Industrial Strategy for Europe, COM(2020)102 final, Brussels, 10.03.2020.

[141] Биссон Л.С., Борко Ю.А. Европейская интеграция: перезапуск идеи «Социальной Европы». Современная Европа, 2019, №6. С. 14.

са 2008–2009 гг., миграционного кризиса 2015 г. и кризиса 2020 г., связанного с пандемией COVID-19, которые оказывали и оказывают значительное воздействие как на экономику и рынок труда ЕС в целом, так и на внутриполитическую обстановку с государствах-членах. Ввиду этого Европейская комиссия возлагает надежды на внешнее измерение общей миграционной политики, в частности, на пилотные проекты в области законной миграции, разработанные государствами-членами совместно с ключевыми странами происхождения и транзита мигрантов[142].

2.4. Внешнее измерение миграционной политики ЕС: партнёрства для мобильности

2005 г. вполне можно назвать отправным в вопросе экстернализации[143] регулирования трудовой миграции в Европейском союзе. Сообщение Комиссии о миграции и развитии[144], План Действий по легальной миграции[145], а также новая стратегия ЕС – «Глобальный подход к миграции»[146] дали очередной политический импульс как развитию наднационального подхода к борьбе с нелегальной миграцией в рамках развития ПСБП, так и созданию внешнего измерения политики по совершенствованию законных путей для трудовой миграции в ЕС.

«Глобальный подход к миграции» стал всеобъемлющей стратегией ЕС по борьбе с незаконной миграцией и торговлей людьми, с одной стороны, и по управлению легальной миграцией и предоставлением убежища, благодаря развитию отношений с третьими странами (странами происхождения и транзита), с другой. Первоначально реализация стратегии сосредоточилась на странах Африки южнее Сахары и Южного Средиземноморья, которые были определены в качестве основных регионов происхождения мигрантов в Европе. Увязывая политику в области

---

[142] European Commission, Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration, COM(2019)481 final, Brussels, 16.10.2019.

[143] Экстернализация – это включение тех или иных областей внутренней политики в сферу внешней политики.

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

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

[146] Council of the EU, Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean, Council Conclusions, 17 December 2005, 15914/05.

управления миграцией и политику развития, ЕС в рамках Глобального подхода предпринял попытку минимизировать «выталкивающие факторы» и ослабить миграционное давление со стороны этих регионов. В дальнейшем географические границы Глобального подхода расширились в восточном направлении, главным образом за счёт сотрудничества со странами Восточного партнёрства.

Спустя пять лет Еврокомиссия представила новый вариант стратегии, добавив в него ещё один компонент – мобильность. Однако несмотря на новое название: «Глобальный подход к миграции и мобильности (ГПММ)»[147], предоставлению убежища и охране границ по-прежнему придавалось огромное значение.

Глобальный подход основан на фрагментированном наборе инструментов: правовых, политических и финансовых. Правовые инструменты представлены, прежде всего, соглашениями между ЕС и третьими странами о реадмиссии, визовой либерализации и отмене визового режима. Однако первостепенное значение всё же ЕС отдаёт политическим инструментам, таким как: многосторонние региональные форумы по вопросам миграции (Барселонский процесс[148], Миграционный диалог АКТ-ЕС, Будапештский процесс[149], Рабатский процесс[150], Пражский процесс[151] и программа Восточного партнёрства), а также двусторонние юридически не обязывающие соглашения с третьими странами (партнёрства для мобильности, общие повестки по миграции и мобильности).

Во внешнем измерении общей миграционной политики наблюдается тесная взаимосвязь и даже переплетение между юри-

---

[147] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Global Approach to Migration and Mobility, COM(2011)743 final.

[148] Сотрудничество ЕС со странами Средиземноморья.

[149] Диалог по вопросам миграции между ЕС, Турцией, Ираном, Ираком, Афганистаном, Пакистаном, Россией, странами Западных Балкан, Восточного партнёрства, Центральной Азии официально был запущен в 1993 г.

[150] Диалог по вопросам миграции и развития между ЕС и странами Африки, инициированный в 2006 г.

[151] Диалог по вопросам миграции между ЕС, странами Восточного партнёрства, Западных Балкан, Центральной Азии, России и Турции.

дическими и политическими инструментами. Так, диалоги по визовым вопросам с третьими странами вписаны в широкие рамки ГПММ таким образом, что в текстах политических двусторонних соглашений ЕС заявляет, что до облегчения или отмены визового режима страны-партнёры должны выполнить ряд конкретных шагов и условий. К ним относятся в том числе меры в таких областях, как предоставление убежища, пограничный контроль и противодействие нелегальной миграции. Политические декларации, таким образом, становятся инструментом для достижения эффективности инструментов правовых.

Стоит отметить, что в 2005 г. в Глобальном подходе был закреплён так называемый принцип «больше за большее»: чем бóльшую готовность сотрудничества проявят третьи страны в отношениях с ЕС по вопросам реадмиссии и охраны границ, противодействию незаконной миграции, торговле людьми, тем активнее ЕС будет идти на упрощение визового режима для их граждан. Таким образом, уровень предоставляемой ЕС мобильности прямо связан с сотрудничеством по вопросам безопасности.

Наиболее развитыми механизмами двустороннего сотрудничества в рамках Глобального подхода стали партнёрства для мобильности (ПМ) и общие повестки по миграции и мобильности (ОПММ)[152]. Оба формата представляют собой политические рамки для комплексного и в то же время индивидуального диалога со странами-партнёрами по всем четырём целям ГПММ: 1) более эффективная организация легальной миграции и поощрение управляемой мобильности; 2) предупреждение и пресечение нелегальной миграции и борьба с торговлей людьми; 3) максимизация воздействия миграции и мобильности на развитие; 4) поощрение международной защиты и укрепление внешнего аспекта политики убежища. Различие двух форматов в том, что партнёрства для мобильности предполагают переговоры по соглашениям об упрощении визового режима и реадмиссии, в то время как эти вопросы выведены за рамки общих повесток.

Партнёрства для мобильности Комиссия предложила в 2007 г. в качестве инструмента экстернализации регулирования ле-

[152] ОПММ ЕС реализует с Эфиопией и Нигерией.

гальной трудовой миграции[153]. Соглашения о ПМ Европейский союз подписал с девятью странами: Молдовой (2008)[154] и Кабо-Верде (2009)[155], Грузией (2009)[156], Арменией (2011)[157], Азербайджаном (2013)[158], Марокко (2013)[159], Тунисом (2014)[160], Иорданией (2014)[161] и Беларусью (2016)[162].

При выборе потенциальных стран-партнёров для государств-членов ЕС, помимо географического баланса между Восточной Европой и Северной Африкой, весьма важной представляется готовность третьих стран сотрудничать и соблюдать ряд серьёзных условий, в том числе по реадмиссии и борьбе с нелегальной миграцией в обмен на предоставление более благоприятных условий для мобильности и трудовой миграции со стороны ЕС.

---

[153] 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.

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

[155] 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.

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

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

[158] Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Republic of Azerbaijan and the European Union and its Participating Member States. 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 (дата обращения: 16.04.2020).

[159] 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.

[160] Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etats membres participants. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/declaration_conjointe_tunisia_eu_mobility_fr.pdf (дата обращения: 16.04.2020).

[161] Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union and its participating Member States. 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 (дата обращения: 16.04.2020).

[162] Council of the European Union, Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Republic of Belarus and the European Union and its Member States, Luxembourg, 13 October 2016.

Более того, географический критерий не всегда играет значимую роль в выборе ЕС стран-партнёров. Так, в случае с Кабо-Верде определяющую роль сыграла заинтересованность этой страны и её стремление взаимодействовать в борьбе с наркотиками, международной преступностью и незаконной миграцией. Соглашение с Грузией, например, было подписано в более широком политическом контексте отношений с ЕС после грузино-югоосетинского конфликта в августе 2008 г.

Переговоры по заключению подобных соглашений Совет инициирует по рекомендации Комиссии. С предложениями по конкретным проектам могут выступить, наряду с Комиссией и странами-членами, специализированные агентства ЕС Фронтекс и Европейский фонд образования[163]. Отметим, что трёхсторонний диалог между Комиссией, заинтересованными государствами – членами ЕС и третьей страной может идти в рамках уже действующих направлений сотрудничества, например, в соответствующих тематических комиссиях или рабочих группах, как в случае с Грузией и Беларусью. 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 Европейского союза в целом. В то же время очевидно, что в соглашениях о мобильности с тем или иным третьим государством вряд ли будут заинтересованы сразу все страны – члены ЕС. Так, Португалия, Италия, Испания и Франция проявляют интерес к региону Средиземноморья и Африке, а страны ЦВЕ выступают сторонами в заключении ПМ с государствами Восточного партнёрства. 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 5).

Эффективность партнёрств для мобильности как политического инструмента можно оценить, например, если проследить,

---

[163] Европейский фонд образования (European Training Foundation)– агентство Европейского союза, созданное в 1990 г. и призванное оказывать поддержку третьим странам в профессиональном образовании и подготовке кадров.

Таблица 5

Соглашения ЕС и третьих стран
в области миграции и мобильности

	Партнёрство для мобильности	Соглашение о реадмиссии	Соглашение об облегчении/ отмене визового режима	Страны – члены ЕС – участники соглашений партнёрств для мобильности
Молдова	2008	2007	2007/2014	Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Италия, Кипр, Литва, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Франция, Чехия, Швеция
Кабо-Верде	2009	2014	2014	Испания, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Франция
Грузия	2009	2011	2011/2017	Бельгия, Болгария, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Италия, Латвия, Литва, Нидерланды, Польша, Румыния, Франция, Чехия, Швеция, Эстония
Армения	2011	2014	2014	Бельгия, Болгария, Германия, Италия, Нидерланды, Польша, Румыния, Франция, Чехия, Швеция
Азербайджан	2013	2014	2014	Болгария, Чехия, Франция, Литва, Нидерланды, Польша, Словения, Словакия
Марокко	2013	Переговоры с 2017 г.		Бельгия, Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция, Великобритания
Тунис	2014	Переговоры с 2016 г.		Бельгия, Дания, Германия, Испания, Франция, Италия, Польша, Португалия, Швеция, Великобритания
Иордания	2014	Переговоры с 2016 г.		Кипр, Германия, Дания, Греция, Испания, Франция, Италия, Венгрия, Польша, Португалия, Румыния, Швеция
Беларусь	2016	2020	2020	Болгария, Румыния, Польша, Венгрия, Финляндия, Латвия, Литва

насколько ЕС был успешен в заключении с государствами-партнёрами соглашений о реадмиссии. В отношениях со странами Восточного партнёрства Евросоюз достиг ожидаемых результа-

тов. Соглашения о реадмиссии были подписаны и вступили в силу либо в ходе переговоров о ПМ, либо вскоре после заключения соответствующих соглашений (см. таблицу 4). Относительный успех в сотрудничестве по миграции со странами Восточного партнёрства, безусловно, связан с их заинтересованностью и общей направленностью на развитие интеграции с Европейским союзом.

События «арабской весны» 2011 г. в Северной Африке и ситуация, связанная с потоком мигрантов из этого региона в ЕС, стали толчком к соглашениям о партнёрстве для мобильности с Марокко и Тунисом[164]. Европейский союз рассчитывал заключить ПМ, полагаясь на то, что новые правительства будут охотно сотрудничать и в области противодействия незаконной миграции и охране границ. Переговоры ЕС о соглашениях о реадмиссии с третьими странами не всегда идут просто: Евросоюз ожидал, что партнёрства смогут в некоторой степени служить стимулом для третьих стран, поскольку они также предполагали открыть переговоры и об упрощении визовых режимов. Подписанные в условиях политической нестабильности в этих странах соглашения не оправдали надежд. Переговоры о реадмиссии с Марокко, которые Еврокомиссия начала ещё в 2000 г., сошли на нет. Осенью 2017 г. стороны решили возобновить переговоры одновременно с обсуждением облегчения визового режима, но процесс остановился. Тунис – также одна из ключевых стран на Центрально-Средиземноморском пути[165]. Переговоры о реадмиссии и визовом соглашении идут с ЕС с 2016 г., но пока безрезультатно. Ещё раньше были начаты переговоры о сотрудничестве с Сенегалом, однако они не увенчались успехом: на момент переговоров Сенегал уже подписал ряд двусторонних соглашений с отдельными странами – членами ЕС и не был действительно заинтересован в новом формате партнёрства[166].

---

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

[165] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, COM(2018)250 final. Brussels, 14.03.2018. P. 3.

[166] Hernández i Sagrera R. Assessing the Mobility Partnerships between the EU and Moldova and Georgia, 2011. URL: http://www.easternpartnership.org/publication/mobility-and-migration/2011-08-23/assessing-mobility-partnerships-between-

Важно отметить, что ПМ носят форму политического заявления (декларации о намерениях), подписанного Комиссией, страной – председателем ЕС, заинтересованными странами-членами и третьей страной. Они не носят юридически обязывающего характера, представляя собой инструмент мягкого права[167]. Кроме того, соглашения открыты для дальнейшего присоединения заинтересованных стран – членов ЕС. Так, Нидерланды присоединились к партнёрству для мобильности с Кабо-Верде через несколько месяцев после подписания соглашения. ПМ – весьма гибкий инструмент, приспособленный к интересам сторон и текущей ситуации. Однако страны – члены ЕС, даже открывая возможности для легальной миграции граждан страны-партнёра, в любой момент могут приостановить действие таких правил, сократить квоты в зависимости от положения на их рынке труда. Более того, добровольный характер подобных соглашений выводит партнёрства для мобильности за рамки традиционного принципа принятия решений в ЕС: это результат межправительственного сотрудничества. Роль Комиссии, по существу, сведена к минимуму, Европейский парламент и Европейский суд не играют никакой роли. Такая ситуация вынуждает вывести ПМ за рамки общей миграционной политики ЕС.

Основной текст соглашений дополняет приложение, в которое включены конкретные проекты. Наибольшее количество проектов (64) предусмотрено в соглашении с Молдовой, Кабо-Верде (31 проект) и Грузией (17 проектов). Количество проектов может расти по мере поступления новых предложений либо от Комиссии, либо от страны – члена ЕС, либо страны-партнёра. Проекты могут охватывать разные сферы: социальная защита рабочих мигрантов, мониторинг миграционных потоков, помощь в обучении сотрудников пограничных органов и т.д. Мониторинг проектов на местах ведут посольства стран – членов ЕС, подписавших соглашения и представительства Европейской комиссии. Большую часть соглашений ПМ Евросоюз заключил с третьими странами в последние годы, и пока не

---

eu-and-moldova (дата обращения: 16.04.2020).

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

представляется возможным в полной мере оценить итоги данного инструменты на практике. Тем не менее, промежуточные результаты сотрудничества ЕС с Молдовой и Грузией можно привести в качестве положительного примера[168]. В рамках соглашения о ПМ между ЕС и Грузией уже были завершены 13 проектов. В стадии выполнения находятся пять проектов, в том числе направленных на содействие реадмиссии между Грузией, Арменией и Азербайджаном; помощь мигрантам из Грузии, находящимся в Греции, зашита их прав. В докладе министерства иностранных дел Молдовы о партнёрстве для мобильности с ЕС также отмечаются успехи сотрудничества. Среди позитивных достижений отмечено заключение двусторонних соглашений со странами – членами ЕС в сфере обеспечения социальных прав граждан Молдовы на территории ЕС[169]. Кроме того, Молдове и Грузии был предоставлен безвизовый режим в 2014 г. и в 2017 г. соответственно. Отмена краткосрочных виз была важной целью, которую ставили перед собой эти страны, заключая соглашения о ПМ.

Представляется возможным выделить два основополагающих и тесно взаимосвязанных аспекта: поощрение легальных каналов доступа мигрантов из третьих стран на территорию Евросоюза и борьба с нелегальной миграцией. С одной стороны, ЕС и страны-партнёры заинтересованы в возможностях для мобильности, в том числе трудовой. Однако степень либерализации доступа для граждан страны-партнёра, на которую готовы пойти государства ЕС, зависит от конкретного состояния рынка труда. С другой, государства-члены ставят этот вопрос в прямую зависимость от готовности страны-партнёра сотрудничать в борьбе с нелегальной миграцией, торговлей людьми, в обеспечении приграничного контроля и реадмиссии. Для Европейско-

---

[168] Подробнее: Alberola C., Langley S. Independent Evaluation of the Mobility Partnerships between the European Union and Cape Verde, Georgia and Moldova. Maastricht University, 2018. 110 p. URL: http://migration.commission.ge/files/evaluation_eu-mp.pdf (дата обращения: 24.05.2020).

[169] Ministry of Foreign Affairs and European Integration of the RM, The European Union-Republic of Moldova Mobility Partnership 2008–2011: Evaluation Report 01/10/2012. URL: www.mfa.gov.md/img/docs/eu-moldova-mobility-partnership-evaluation.pdf (дата обращения: 16.04.2020).

го союза ПМ остаются, прежде всего, одним из инструментов обеспечения безопасности миграционных потоков. Осознавая возможные негативные последствия облегчённого доступа мигрантам на свою территорию и рынок труда, Евросоюз стремиться обеспечить себе максимальную защиту и гарантии[170]. Совокупная роль ЕС (Комиссии и стран-членов) здесь явно решающая и позволяет ЕС применять принцип обусловленности (*conditionality*) в отношении стран-партнёров, т.е. предоставлять более благоприятные условия для легального въезда граждан страны-партнёра в обмен на обязательства последней не только активно сотрудничать по безопасности, охране границ и реадмиссии, но и проводить социально-экономические реформы.

Поскольку главным предметом соглашений о партнёрстве 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 условий Европейский союз позволяет облегчённый доступ на свою территорию и рынки труда её гражданам, в частности, студентам, учёным, молодым специалистам, волонтёрам, предоставляет услуги служб по трудоустройству, информацию о вакансиях и правилах въезда на территорию ЕС, а также готов обеспечить финансовую и техническую помощь в регулировании миграционных потоков и реформировании национального миграционного законодательства в стране-партнёре. Важным аспектом для третьих стран может стать либерализация визовой политики со стороны Евросоюза. В рамках партнёрства для мобильности Европейский союз не исключает возможность ввести облегчённую процедуру выдачи краткосрочных виз (сроком не более 90 дней) для граждан стран-партнёров, снизить или отменить консульские сборы для определённых групп лиц, а также отменить визовый режим, как в случае с Грузией и Молдовой. Кроме того, некоторые страны – члены ЕС уже содействует обеспечению гра-

---

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

ждан третьей страны более эффективной, быстрой и удобной работой консульских учреждений и визовых центров в рамках ПМ.

Стоит отметить, что Евросоюз наряду с поощрением трудовой миграции сохраняет сильное стремление радикально сократить число нелегально остающихся на его территории граждан третьих стран. Вопросы регулирования легальной и незаконной миграции тесно связаны в партнёрствах для мобильности. Это свидетельствует о тенденции, которая сегодня становится характерной для общей миграционной политики ЕС в целом и упоминается в «Глобальном подходе к миграции и мобильности». Управление миграцией пересекается с другими областями политики ЕС: с внешней политикой, регулированием занятости, проблемами безопасности и экономического развития. Легальная миграция – по-прежнему крайне чувствительная сфера для национальных государств, что и объясняет добровольный характер соглашений о ПМ. Страны – члены ЕС не готовы брать на себя обязательства по обеспечению трудовой мобильности из стран-партнёров. Вероятно, национальные государства будут и дальше стараться максимально сохранить этот инструмент под своим контролем. В основе их интереса остаётся ограничение миграционных потоков в целом[171]. Всего проектов, предоставляющих гражданам стран-партнёров больше возможностей для легального доступа на территорию ЕС, не так много. Так, например, только семь из них, заключённых с Молдовой, посвящено легальной трудовой миграции. Партнёрства для мобильности призваны соблюсти интересы обеих сторон, но по факту эти соглашения оказываются более выгодными, прежде всего, странам Европейского союза, что проявляется в асимметрии отношений. Так, третьи страны выступают в качестве объекта политики ЕС, а не партнёров, на равных правах участвующих в её разработке[172]. Ввиду этого либеральные эксперты подвергают данный инструмент серьёзной критике, считая, что страны ЕС, если и готовы идти на уступки странам-партнёрам, то только ради собственной безопасности и более эффективной борьбы с

---

[171] Большова Н.Н. Ответ ЕС на кризис с беженцами 2015 г. и перспективы общей миграционной политики ЕС. Ежегодник ИМИ, 2016, №1(15). С. 23.

[172] Рябов Ю.А. Формирование внешнеполитического измерения пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского союза. 2014. С. 154.

незаконными потоками мигрантов[173].

Европейский союз активно стремится поощрять такое направление, как круговая миграция. Стокгольмская программа поставила развитие этого подхода в качестве одной из целей Евросоюза на ближайшие годы. Общее определение понятия круговой миграции впервые появилось в Сообщении Комиссии 2005 г. о миграции и развитии[174]. В документе Комиссии круговая миграция определяется как «одна из форм миграции, управление которой допускает определённую степень легальных передвижений лиц между двумя странам в направлении туда и обратно». Фактически круговая миграция представляет собой ротацию рабочей силы, т.е. предполагает облегчённое передвижение лиц между двумя странам, цель которого – временное трудоустройство мигрантов. Обеспечение кругового характера миграции, то есть возвращение мигрантов в страну происхождения с правом повторного въезда на территорию ЕС, по мнению Комиссии, будет вносить положительный вклад в развитие экономики страны их происхождения[175].

Вслед за Комиссией в декабре 2006 г. Европейский совет определил круговую миграцию в качестве одного из ведущих принципов в развитии общей политики ЕС в области легальной миграции. Совет также обратился к Комиссии с просьбой подготовить ряд предложений по вопросам регулирования легальной миграции и при этом сделать акцент на облегчении круговой миграции, чтобы создать сбалансированные партнёрские отношения с третьими странами. Очевидно, что страны – члены ЕС крайне заинтересованы в развитии именно этого направления, которое способно обеспечить временный характер пребывания мигрантов на их территории.

В докладе 2009 г. «Круговая миграция и партнёрства для мобильности»[176], подготовленном по запросу Европейского парла-

---

[173] См., например: Carrera S., Santos Vara J., Strik T. (eds.). Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019. 336 p.

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

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

[176] Schneider H., Wiesbrock A. Circular migration and mobility partnership. Euro-

мента, эксперты отмечают другой ключевой фактор для возвращения мигрантов – возможность перевода пенсий и пенсионных льгот в страну их происхождения после пребывания и трудоустройства в ЕС. Большинство стран – членов ЕС, как правило, требуют, чтобы даже временные мигранты осуществляли налоговые взносы в систему социального страхования в период своего пребывания и работы. Однако по возвращении на родину рабочие-мигранты не могут воспользоваться социальными накоплениями, сделанными в принимающей стране, поскольку наложен запрет на их перевод. Трудящиеся, 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, снижает для них целесообразность возвращения в страну происхождения особенно, если они жили и работали в одной из стран Евросоюза на протяжении нескольких лет. В Сообщении о миграции и развитии[177] Еврокомиссия подчеркнула необходимость обеспечить перечисление пенсий для мигрантов, возвращающихся в страну происхождения. Комиссия утверждает, что страны-члены должны добиться, чтобы по возвращении в страну происхождения мигрантам были выплачены их взносы в систему социального страхования принимающей страны – члена ЕС в форме либо пенсии, либо единовременной денежной выплаты.

Инструментом развития круговой миграции выступают двусторонние соглашения между странами – членами ЕС и третьими государствами, в рамках которых возможно установить контакты и прямое сотрудничество национальных служб занятости и агентств по трудоустройству, а также преодолеть проблему с пенсионными отчислениями. Так, Индия уже начала заключать двусторонние соглашения о социальном страховании с рядом стран ЕС, благодаря которым мигранты из этой страны, прибывающие по краткосрочному трудовому договору, освобождаются от необходимости уплаты взносов в систему социального

---

pean Parliament Briefing Paper&Brussels, 2009. 9 p.

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

страхования принимающей страны, либо им гарантируется перечисление пенсии в случае их отъезда. В период с 2009 по 2018 гг. вступили в силу 11 таких соглашений между Индией и странами ЕС (Бельгией, Данией, Германией, Люксембургом, Францией, Нидерландами, Венгрией, Финляндией, Чехией, Швецией, Австрией).

В качестве стимулов возвратиться для мигрантов может также служить привилегированный статус и упрощённая процедура повторного получения трудовой визы. Мигранты, как правило, неохотно возвращаются на родину, если у них нет гарантий, что они в будущем смогут вернуться. 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 предложила, чтобы иностранцы, которые уже работали по временным схемам, в случае истечения срока их трудового договора, могли бы получить преимущество для следующего временного трудоустройства на территории ЕС. Кроме того, Комиссия считает, что страны – члены ЕС могли бы позволить финансовым институтам открывать специальные сберегательные счета в принимающей стране, которыми мигранты могут воспользоваться при своём повторном прибытии. Выгода от открытия таких счетов может быть увеличена в результате благоприятного режима налогооб ложения, субсидирования процентных ставок и дополнительной выплаты мигранту при возвращении. Однако данные инициативы Комиссии пока не нашли поддержки со стороны национальных государств, которые предпочитают решать такие вопросы в рамках двусторонних соглашений с отдельными третьими странами, в чьих специалистах они заинтересованы. Круговая миграция в таком случае служит инструментом, позволяющим принимающим странам самостоятельно управлять трудовой миграцией.

В Сообщении «Круговая миграция и партнёрства для мо-

бильности»[178] также рассматривается вариант поощрения двойного гражданства, поскольку это может упростить долгосрочное круговое передвижение мигрантов, позволяя им сохранять крепкую личную и политическую приверженность обеим странам – происхождения и пребывания. В Европейском союзе обладание гражданством двух или более стран стало довольно привычной и распространённой практикой. Однако иная ситуация складывается, если речь идёт о гражданах третьих стран. Для государств Евросоюза, принимающих мигрантов, предоставление гражданства мигрантам – вопрос весьма спорный и серьёзный, поскольку напрямую затрагивает национальную идентичность и суверенитет, потому данное предложение вряд ли будет когда-либо поддержано на уровне Совета.

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. Страны ЕС озабочены главным образом угрозой превращения круговой миграции в постоянную. Пока не ясно, насколько эффективными окажутся меры Комиссии по выезду мигрантов на родину после истечения их трудовых договоров и виз. В качестве гарантий возвращения предлагается ввести, например, письменное обязательство со стороны мигранта. Обсуждается также и денежный страховой залог, который уплачивал бы работодатель или сам мигрант по факту въезда. Этот залог принимающее государство конфискует в случае, если мигрант не выехал с его территории до истечения срока действия визы.

Главной целью ПМ было заявлено развитие круговой миграции. Однако анализ действующих соглашений даёт основания сделать вывод о том, что акцент в политике ЕС сместился на обеспечение охраны границ и противодействие нелегальной миграции. Кроме того, третьи страны также не всегда заинтересованы в поощрении каналов для круговой миграции с ЕС. Так, например, Молдова не была заинтересована включить круговую миграцию в проекты, указанные в соглашении о партнёрстве для мобильности, поскольку это послужило бы поводом к ещё

[178] COM(2007)248 final.

большему оттоку рабочей силы из страны. Уже треть трудоспособных граждан Молдовы работает за границей. Стимулом для ПМ в случае Молдовы послужил более широкий политический контекст отношений с Евросоюзом: желание политического сближения и экономической интеграции в начале переговоров об ассоциации.

В то же время Еврокомиссия заявляет, что взаимовыгодным аспектом партнёрства для третьих стран, может стать борьба с «утечкой умов». По взаимному согласию сторон можно ограничить облегчённый доступ в ЕС для работников тех секторов экономики, в которых наблюдается резкая нехватка рабочей силы в стране-партнёре. Однако это предложение весьма противоречиво. Конечно, возвращение мигрантов на родину способствовало бы положительному вкладу в развитие экономики стран их происхождения в виде знаний и навыков, приобретённых ими в ЕС. Одновременно с этим страны Евросоюза всё-таки стремятся привлекать иностранных высококвалифицированных специалистов. Вполне очевидно, что, облегчая доступ на свою территорию, ЕС, возможно, только усиливает отток ВКС из третьих стран. Высококвалифицированные мигранты, привлекаемые более выгодными условиями и оплатой труда, чем на родине, пользуясь упрощённой процедурой получения разрешительных документов или повторных виз, могут впоследствии претендовать на постоянное проживание в ЕС.

Развитие внешнего измерения будет служить одной из приоритетных целей общей миграционной политики ЕС в ближайшие годы, что было обозначено в Европейской повестке дня по миграции 2015 г. В целом, экстернализация миграционной политики, на наш взгляд, отражает общее нежелание стран-членов отказываться от межправительственного подхода в решении вопросов, связанных с легальной миграцией. Отдельные двусторонние проекты, объединённые в партнёрствах для мобильности, носят фрагментарный характер, что ослабляет действие ПМ как инструмента Глобального подхода ЕС к миграции. Тем не менее, ПМ будут по-прежнему служить для ЕС политическим механизмом продвижения правовых инструментов регулирования миграции (соглашения о реадмиссии, например) и более

тесного сотрудничества с третьими странами по вопросам безопасности, охраны границ и противодействия незаконной миграции.

ГЛАВА 3. ПРАВА И СТАТУС ЛЕГАЛЬНЫХ МИГРАНТОВ В ЕС. ИНТЕГРАЦИЯ ГРАЖДАН ТРЕТЬИХ СТРАН

3.1. Гармонизация прав легальных мигрантов в ЕС

Регулирование легальной миграции в Европейском союзе охватывает не только формальные правила въезда, проживания и работы легальных мигрантов на территории стран-членов, но и такие весьма важные вопросы, как интеграция и права и обязанности граждан третьих стран во время их пребывания в ЕС.

Как было отмечено ранее, в основу общей миграционной политики ЕС закладывалось четыре основных элемента: сотрудничество с третьими странами, общая система убежища ЕС, регулирование миграционных потоков и справедливое отношение к гражданам третьих стран и их правам. Первые три элемента можно отнести к мерам, главной целью которых служит контроль над миграцией. Проблемы внутренней безопасности, в том числе безопасности границ были первостепенными при определении приоритетов развития всего пространства свободы, безопасности и правосудия в целом и миграционной политики, в частности. Открытость же миграционной политики всегда была болезненным вопросом для государств Евросоюза[179]. На практике это проявляется в том, что по сравнению с такими сферами, как борьба с нелегальной миграцией и установление правил предоставления убежища, обеспечение прав легальных мигрантов и их интеграция в меньшей степени поддаются коммунитаризации. Поскольку пребывание иностранцев связано непосредственно с внутренней безопасностью, социальной стабильностью и суверенитетом национальных государств, в этих вопросах они с трудом и не сразу приходят к консенсусу. До вступления в силу Амстердамского договора, который открыл путь внедрению права сообщества в национальное регулирование, пре-

[179] Apap J. Towards Proactive Immigration Policy for the EU? CEPS Working Document №198, December 2003. P. 1.

бывание граждан третьих стран, гармонизация политики в этой сфере были предметом межгосударственного сотрудничества. Саммит в Тампере чётко обозначил задачу защиты прав легальных мигрантов 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 ЕС были единогласны в определении и провозглашении этой цели. Однако по её конкретной реализации и принятию соответствующих законодательных актов договориться оказалось гораздо сложнее.

Обеспечить легальный доступ мигрантам на территорию страны – вовсе не достаточное условие максимальной выгоды от их пребывания, к которому стремятся принимающие страны. В условиях сокращения и старения населения, недостатка рабочей силы, имеющих долгосрочные последствия, привлечение мигрантов не может носить сугубо тактический характер. Уже более полувека Европейский союз – это регион постоянного притока мигрантов. Миграция и присутствие мигрантов на территории страны из временного явления превратилась в факт каждодневной жизни для государств Евросоюза, поставив перед ними целый ряд непростых вопросов. Какими правами могут обладать граждане третьих стран, проживающие на легальных основаниях? Должны ли эти права быть гармонизированы на уровне всего союза? В какой степени они должны быть приближены к правам граждан ЕС? В какой степени наделение легальных мигрантов широкими социально-экономическими правами может способствовать их интеграции в принимающее сообщество? Все эти вопросы, как уже было сказано, особо остро встали перед государствами Европейского союза на саммите в Тампере, в итоге которого была объявлена цель обеспечить права легальных мигрантов, которые были бы «максимально приближены к правам граждан ЕС»[180]. Впоследствии со стороны Европейской комиссии последовал целый ряд предложений и инициатив, которые, по сути, опережали тот компромисс, который ещё предстояло достигнуть в Совете.

---

[180] См.: Presidency Conclusions, 15-16 October 1999. Paragraph 18, 21.

Необходимость гармонизировать права легальных мигрантов на уровне ЕС обусловлена тем, что действующих в Европе международных стандартов и договоров оказывается недостаточно для обеспечения равного отношения повсеместно во всех государствах Евросоюза. Две ключевые конвенции Международной организации труда о работниках-мигрантах (1949 г.) и о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения (1975 г.)[181] ратифицировали лишь несколько стран ЕС (десять и пять соответственно). Ни одна из стран Евросоюза не ратифицировала Международную конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей [182]. Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (1977 г.) касается прав только иностранных работников, имеющих гражданство стран – участников Конвенции. Кроме того, Европейский союз заключил более 30 двусторонних международных соглашений с третьими странам относительно прав граждан третьих стран, что, однако, не способствовало внутренней гармонизации в ЕС[183]. Законодательные акты, которые были приняты на уровне ЕС в отношении равенства прав и защиты от дискриминации в сфере занятости[184], безусловно, служат соблюдению основных прав, как граждан ЕС, так и граждан третьих стран, проживающих и работающих на территории стран-членов. Тем не менее, эти документы не затрагивают целый ряд других основных прав легальных мигрантов – право на семейную жизнь, свободу пере-

---

[181] 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).

[182] Всего конвенцию ратифицировали 55 государств. В основном это страны эмиграции, ни одна крупная страна, принимающая мигрантов, конвенцию не ратифицировала.

[183] 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. Common Market Law Review. 2001. Vol.38. №3. P. 525-586.

[184] 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.

движения, защиту от выдворения, доступ к социальным услугам и пр. Ключевыми инструментами, регулирующими данные права граждан третьих стран в ЕС, стали две директивы, принятые Советом в 2003 г.: директива 2003/86/ЕС о праве на семейное воссоединение[185] и директива 2003/109/ЕС о статусе и правах граждан третьих стран, легально проживающих на территории ЕС более пяти лет[186].

Наибольшее число граждан третьих стран, проживающих сегодня в странах Европейского союза, прибывает по линии воссоединения семьи (см. график 4). В 2018 г. на территории ЕС-27 проживало более 7,5 млн граждан третьих стран, относящихся к данной категории мигрантов. Для государств Евросоюза этот показатель поднимает важный вопрос, с одной стороны, о том, как контролировать приток мигрантов, использующих этот канал доступа, а с другой, как обеспечить гармонизацию права на воссоединение семьи в рамках всего Евросоюза.

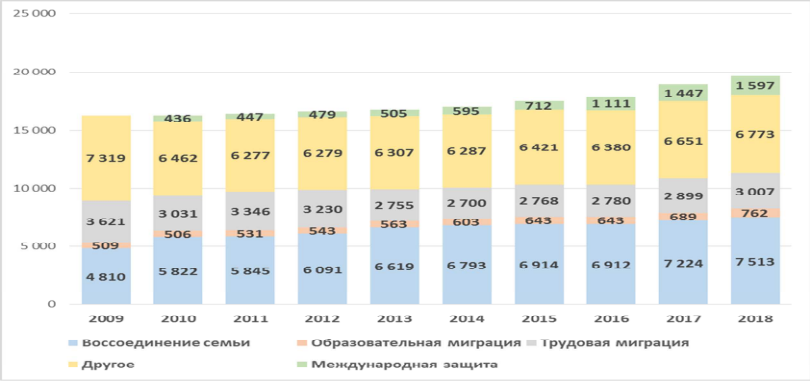
Первым из целого ряда предложений Еврокомиссии после вступления в силу Амстердамского договора, перенёсшего миграционную политику в сферу смешанной компетенции ЕС и государств-членов, стал проект директивы о праве на воссоединение семьи[187]. Основой для коммунитаризации этой сферы стала ст. 63(3)(а) договора об Учреждении Европейского сообщества. Директиве предшествовал мягкий механизм регулирования. В 1993 г. министры стран-членов, ответственные за миграционную политику, приняли резолюцию о гармонизации национальных политик в области воссоединения семьи[188]. Резолюция устанавливала общие принципы, которыми должны руководствоваться страны в национальной политике. Тем не менее, в рамках их законодательных систем продолжали существовать сильно отличающиеся друг от друга нормы и условия воссоединения легальных мигрантов с членами семьи. Кроме того, право на защиту семейной жизни также закреплено в ряде международных соглашений: во Всеобщей декларации прав человека (1948 г.)

---

[185] Council Directive 2003/86/EC.
[186] Council Directive 2003/109/EC.
[187] COM(1999) 638 final.
[188] Resolution on the harmonisation of national policies on family reunification: SN 282/1/93 WGI 1497 REV 1, 3 June, 1993.

График 4

Количество действующих разрешений, выданных иностранным гражданам, в зависимости от основания в ЕС-27 (2009–2018 гг.), тыс.[189]



Источник: составлено автором по: Eurostat, All valid permits by reason, length of validity and citizenship on 31 December of each year[migr_resvalid]. URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do (дата обращения 23.05.2020).

(ст. 16), в Европейской конвенции о защите прав человека (ст. 8), Европейской конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов (1977 г.), в Европейской Социальной Хартии (1961 г.), в Международной Конвенции о правах ребёнка (1990 г.). Однако 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 г. и вступившей в силу в 2003 г., 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 трудя-

[189] В категорию «другое» включены разрешения на проживание, выданные неактивным лицам (например, пенсионерам, детям дошкольного возраста), либо лицам, которым предоставлена форма защиты или другой национальный статус, согласно административной практике отдельного государства-члена, а также разрешения на проживание, имеющиеся у граждан ЕЭП (Исландии, Норвегии, Лихтенштейна и Швейцарии).

щихся-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 более широкое определение «семьи», чем установленное конвенцией ООН. К членам семьи, которые могут воспользоваться правом на воссоединение, помимо супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, были отнесены «родственники по прямой восходящей линии»[190] как со стороны мигранта, так и со стороны его супруга (супруги), материально зависящие от них. Первоначальный текст директивы широко поддержали представители гражданского общества и правозащитных организаций[191]. Проект директивы 1999 г. действительно отличался более открытым подходом по сравнению с уже действовавшими в странах ЕС национальными законодательствами. Европейский социально-экономический комитет положительно оценил соответствие проекта Комиссии международным нормам[192]. Однако государства-члены не одобрили текст директивы в первоначальном виде с его расширительным определением родственников, которые могут претендовать на право воссоединения семьи. С 1999 г., когда Комиссия предложила на рассмотрение Совету первый вариант директивы, в текст постоянно вносили существенные изменения. Это было связано, прежде всего, с тем, что для стран – членов ЕС вопрос воссоединения мигрантов с членами семей оказался весьма чув-

---

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

[191] 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.

[192] 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.

ствительным. После долгих переговоров в Совете и неоднократных поправок консенсус был достигнут лишь в феврале 2003 г.

Изменения претерпел целый ряд статей и положений директивы. Помимо сокращения списка членов семьи мигранта, которые могут воспользоваться правом на воссоединение с семьёй, были пересмотрены сроки выдачи разрешения на проживание, введены критерии интеграции для несовершеннолетних детей старше 12 лет, ограничены категории самих легальных мигрантов, которые могут воспользоваться правом на воссоединение семьи. В окончательный текст директивы было введено новое понятие «поручителя», т.е. гражданина третьей страны, легально проживающего на территории страны – члена ЕС, который подаёт заявку на получение права на воссоединение семьи. 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 государств Евросоюза была принята отдельная директива[193]. Введение нового термина «поручитель» не случайно и имеет вполне рациональный экономический подтекст[194]. Оно связано, прежде всего, с необходимостью обеспечить дополнительные гарантии того, чтобы вновь прибывающие граждане третьих стран не стали бременем для социально-экономической системы принимающего государства.

Принятая Советом директива о воссоединении семьи[195] определила, кто может считаться поручителем. Для получения права на воссоединение с семьёй легальному мигранту необходимо: 1) легально проживать на территории страны – члена ЕС;

---

[193] Council Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. Official Journal of the European Union. 2004. L 158. P. 77-123.

[194] Apap J. Towards Proactive Immigration Policy for the EU? CEPS Working Document №198, December 2003. P. 8.

[195] Council Directive 2003/86/EC.

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. На третьем обязательном условии, как и на возможности ввести дополнительные, настояли страны-члены при выработке позиции в Совете. Государства-члены свободны определять в соответствии со своим законодательством, которое действовало при вступлении в силу данной директивы, дополнительные условия, такие как наличие у поручителя социальной страховки и стабильного заработка.

Другой крайне важной поправкой со стороны Совета стало введение дополнительных положений к ст. 4 (пункты 1 и 6) и ст. 8. Согласно ним, страны-члены в виде исключения имеют право ввести интеграционные тесты для детей возрастом старше 12 лет, которые самостоятельно без сопровождения прибывают в страну по линии воссоединения семьи. Среди государств, поддержавших данную поправку в Совете – Австрия, Германия и Нидерланды[196]. Кроме того, страны свободны ввести правило, согласно которому, заявка на воссоединение с ребёнком, если он на законных основаниях находится на территории ЕС, может быть подана только до достижения им 15-летнего возраста. Во внесении этих изменений в проект директивы чётко прослеживается желание государств-членов перенести нормы национального миграционного законодательства на наднациональный уровень, усиливая при этом ограничительный характер принимаемых общих для всего ЕС правил. Утверждение этих поправок, а также поправки к ст. 8 об увеличении срока рассмотрения заявки и принятия решения по ней до трёх лет, стали предметом судебного разбирательства «Европейский парламент против Совета»[197]. Европарламент подал иск в Европейский суд с требованием аннулировать вышеуказанные пункты из принятой директивы. Главным аргументом Парламента была апелляция к международному праву и к основополагающему документу

[196] Wiesbrock A. Legal Migration to the European Union. Lieden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. P. 356.
[197] 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. 02.08.2006.

ЕС, а именно к ст. 6(2) Договора о ЕС, в которой содержится ссылка на соблюдение Европейской Конвенции прав человека, которой не соответствуют отдельные положения директивы. Суд вынес решение, отклонив иск и признав право государств, руководствуясь национальными интересами, прибегать к применению исключений. Суд постановил, что при этом страны ЕС не нарушают основные права человека, в том числе на семейную жизнь. Суд особо подчеркнул, что странам следует применять и интерпретировать исключения в свете пункта 5 ст. 5 самой директивы, а именно с «должным вниманием к насущным интересам несовершеннолетних детей»[198].

Следует учитывать и то, что директива является более мягким инструментом юридической силы в сравнении с регламентом, и оставляет за странами членами определённую свободу в имплементации наднациональных норм. Первая статья директивы гласит, что определение условий воссоединения семьи остаётся в компетенции стран-членов. Таким образом, на наш взгляд, нельзя сказать, что директива 2003/86/ЕС о воссоединении семьи твёрдо закрепила право легальных мигрантов в этой области. С помощью директивы так и не удалось добиться существенной гармонизации национальных законодательств стран ЕС. Она лишь определила общие условия для воссоединения с семьёй, оставив за государствами-членами свободу вводить дополнительные ограничения, предоставляя возможность применять «принцип обусловленности». Так, например, наличие жилья у поручителя служит обязательным дополнительным условием воссоединения семьи в Германии, Франции, Нидерландах и Португалии. Эти же государства требуют от мигранта подтверждать стабильный уровень дохода, достаточный чтобы обеспечить проживание воссоединившихся с ним членов семьи, в то время как в Бельгии, Финляндии, Люксембурге, Швеции это условие отсутствует. Согласно ст. 4 директивы, государства-члены вправе устанавливать интеграционные меры в качестве условия воссоединения семей мигрантов. В том числе речь идёт о так называемых интеграционных тестах на знание языка и культуры ещё до въезда и получения разрешительных докумен-

[198] Ibid.

тов – так называемая «интеграция за границей». Все эти дополнительные меры, по сути, становятся инструментами миграционного контроля и зачастую служат механизмом по ограничению численности граждан третьих стран, прибывающих по каналу воссоединения семьи.

В 2008 г. в свет вышел Доклад Еврокомиссии об оценке имплементации директивы 2003/86/ЕС[199]. Государства-члены должны были завершить её к октябрю 2005 г. Однако Комиссия начала́ процедуры против 19 государств-членов, связанные с нарушением сроков имплементации директивы (*infringement procedure*). Большинство стран-членов не отчитались перед Комиссией о завершении внедрения положений директивы в национальное законодательство. Более того, Комиссия подала иск на четыре государства в Суд ЕС. Три иска были отклонены, и лишь по делу «Комиссия против Люксембурга» Суд постановил, что несоблюдение Люксембургом сроков имплементации означает нарушение страной своих обязательств по директиве[200].

Страны-члены заняли противоречивую позицию: с одной стороны, они стремятся ограничить общее количество мигрантов, прибывающих 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 мигрантов служит важным фактором при формировании общей миграционной политики ЕС. Возросшая роль Суда уже проявилась в ряде решений, вынесенных в отношении имплементации директив о статусе долгосрочного резидента и директивы о праве на воссоединение семьи, согласно которым государства ЕС должны руководствоваться и исходить из целей директивы, принципов эффективности и пропорциональности при включении наднациональных норм в свои законодательные системы. Кроме того, вступление в силу Лиссабонского договора ознаме-

---

[199] 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.

[200] 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.

новало признание юридически обязывающей природы Хартии Европейского союза об основных правах, в том числе при применении законодательства ЕС в сфере регулирования легальной миграции. К Суду ЕС перешла функция контроля за исполнением положений Хартии, как одного из основополагающих документов ЕС.

Доклад Еврокомиссии свидетельствовал также о том, что государства-члены нарушали не только сроки имплементации директивы, но и отходили от исполнения целого ряда её положений. В 2011 г. вышла в свет Зелёная книга о праве на воссоединение семьи граждан третьих стран, проживающих в Европейском союзе[201]. В данном документе ЕК заявила о начале общественных консультаций по возможной реформе директивы с участием всех заинтересованных сторон, в том числе представителей стран – членов ЕС, международных организаций, национальных НКО, региональных и местных администраций, а также частных лиц, включая учёных и исследователей[202]. Обсуждению подлежали следующие вопросы: кто может быть поручителем; может ли быть расширено понятие семьи; каковы границы введения интеграционных мер и условий приобретения права на воссоединение семьи. Результаты консультацией выявили, что бóльшая часть стран – членов ЕС не готова пересмотреть директивы, не видя в этом необходимости. Единственной страной, высказавшейся за реформу, стали Нидерланды, предложив ужесточить ряд положений и усилить общий акцент не на правах, а на ответственности мигрантов. Исходя из этого, представители различных НКО высказали сомнение в целесообразности пересмотра директивы, опасаясь, что государства-члены могут таким образом ужесточить уже принятое наднациональное законодательство. Отказавшись от идеи изменить директиву, Комиссия в 2014 г. предложила руководство по кор-

---

[201] 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.

[202] Summary of stakeholder responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals. P. 4. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary_of_stakeholder_responses_en.pdf (дата обращения 03.05.2020).

ректному применению действующих правил[203].

Директива 2003/86/ЕС стала первым законодательным инструментом в сфере легальной миграции на коммунитарном уровне в Евросоюзе. Безусловным её достижением стали общие правила предоставления гражданам третьих стран права на воссоединение с семьёй. В национальном законодательстве таких стран, как Румыния, Мальта, Кипр впервые появились чёткие нормы, определяющие данное право мигрантов[204]. В то же время ряд положений директивы предоставляет возможность государствам-членам корректировать или вводить дополнительные условия. Одним из самых противоречивых стало положение о возможности устанавливать интеграционные условия для членов семьи, претендующих на воссоединение. Принимающее государство вправе потребовать выполнять установленные условия ещё до подачи заявления. Определив минимальные стандарты, директива в то же время легитимировала право национальных государств быть последними арбитрами в данном вопросе.

Как и директива о праве на воссоединение семьи, директива 2003/109/ЕС о статусе граждан третьих стран, легально проживающих в ЕС на долгосрочной основе[205], стала предметом довольно долгих переговоров и согласований и претерпела ряд кардинальных изменений по сравнению с первоначальным текстом, предложенным Комиссией[206]. В переговорах вновь проявилась крайняя осторожность национальных государств по отношению к гармонизации прав мигрантов[207]. Переговоры и внесение поправок в проект директивы продемонстрировали противоречие в подходах к регулированию легальной миграции, которое существует между Комиссией, которую, как правило, поддерживает Парламент, с одной стороны, и Советом, а также

---

[203] 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.
[204] COM(2008) 610 final. P. 14.
[205] Council Directive 2003/109/EC.
[206] 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.
[207] Apap J. Towards Proactive Immigration Policy for the EU? CEPS Working Document №198, December 2003. P. 7.

отдельными странами-членами, с другой. Необходимость директивы в отношении легальных мигрантов, постоянно проживающих на территории ЕС, обусловлена одновременно несколькими факторами. Во-первых, до Амстердамского договора среди соответствующих международных норм можно отметить резолюцию Совета министров Европейского Сообщества 1976 г., которая признавала необходимость равного отношения к гражданам третьих стран в ряде областей. Также во второй половине 1980-х гг. подобную позицию поддерживали НКО и Парламентская Ассамблея Совета Европы. В марте 1996 г. была принята резолюция о статусе граждан третьих стран, постоянно проживающих на территории стран – членов ЕС[208]. Годом позднее Европейская комиссия предложила заключить Конвенцию о приёме граждан третьих стран, что поддержал Европарламент[209]. Комиссия, исходя из демократического императива и традиции, на которой зиждется ЕС, считала, что интеграция иностранных граждан предполагает предоставление им определённых прав и статуса проживания. В основе предложения Комиссии лежали положения уже действующего законодательства сообщества в отношении свободы передвижения граждан стран-членов, которую возможно было бы распространить и на определённые категории мигрантов. Именно в этом Комиссия расходилась с Советом, который в упомянутую резолюцию 1996 г. ввёл весьма серьёзное ограничение на получение статуса долгосрочного резидента[210] – минимальный срок постоянного проживания на территории ЕС равный 10 годам. В дальнейшем усилиями Комиссии это барьер был снижен до пяти лет. Комиссию поддержали неправительственные организации, ассоциация практикующих юристов, занимающихся вопросами миграции, группа старших должностных лиц из семи стран – членов ЕС и

---

[208] 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. C 80/2. 18.03.1996. P. 2-4.

[209] 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. C 337. 07.11.1997. P. 9-19.

[210] Понятие «long-term residence status» в российском миграционном законодательстве аналогично виду на жительство.

Швейцарии, а также Совет Европы и Группа по миграционной политике[211]. Тем самым Европейская комиссия использовала возможность вновь включить вопрос интеграции и правового статуса граждан третьих стран в повестку дня в преддверии заключения Амстердамского договора. В нём впоследствии, как и в Заключениях Совета в Тампере, было признано, что ЕС представляет собой регион иммиграции и граждане третьих стран должны быть обеспечены правами, сравнимыми с правами граждан ЕС[212]. В 2001 г. Комиссия предложила проект директивы[213], отмечая, что регулирование правового статуса и интеграции значительного числа легальных мигрантов требует законодательного закрепления.

Вместе с тем в начале 2000-х гг. на национальном уровне нарастала тенденция ужесточать условия натурализации. Тон задавали Нидерланды, где в 2003 г. были приняты поправки к Акту о гражданстве, согласно которым претендент на получение гражданства королевства обязан пройти четырёхчасовой тест на знание голландского языка, в том числе навыков чтения, устной и письменной речи и основ общественного устройства принимающей страны. Великобритания, Дания и Франция[214] также последовали примеру Нидерландов и ужесточили своё законодательство. В таком непростом контексте происходило обсуждение проекта директивы.

Как и директива о воссоединении семьи, директива о статусе легальных мигрантов была призвана стать инструментом достижения цели, обозначенной на саммите в Тампере, а именно максимально уравнять права легальных мигрантов с правами граждан ЕС. Основные права, систематизированные в Хартии

---

[211] См. подробнее: The Amsterdam Proposals. ILPA/MPG Proposed Directives on Immigration and Asylumn. London/Brussels.

[212] 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.

[213] 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.

[214] 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.

Европейского союза об основных правах[215], можно разделить на три категории:

1. универсальные права человека;

2. права, регулируемые национальным законодательством или правом ЕС;

3. особые права граждан ЕС.

К легальным мигрантам в полном объёме можно отнести права лишь первой категории. Это – гарантии уважения человеческого достоинства и демократические свободы. Право на культурное разнообразие (ст. 22), которое также относится к гражданам третьих стран на территории ЕС, подпадает под вторую категорию. Непосредственно ко второй категории относятся также 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 мигрантов регулирует именно эту категорию прав для граждан третьих стран. Однако в отличие от Хартии, в директиве содержатся серьёзные ограничения, которые государства-члены добавили в ходе переговоров. Правами из третьей группы, включающей дипломатическую защиту (ст. 46), 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 мигрант 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 мигранты, за исключением нескольких привилегированных категорий[216], не могли пользоваться правом свободы передвижения. Директива гарантирует и ряд

---

[215] Charter of Fundamental Rights of the European Union. Official Journal of the European Union. 2007. C 303. P. 1-17.

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

других важных прав (ст. 11) – 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, к товарам и услугам; свобода собраний и свобода передвижения внутри принимающей страны.

Аналогично директиве о воссоединении семьи в директиве о статусе легальных мигрантов, проживающих в ЕС на долгосрочной основе, чётко прослеживается принцип обусловленности, который твёрдо отстаивали национальные государства. Главными сторонниками данного принципа выступили Австрия, Германия и Нидерланды[217]. Так, кроме основного условия 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 заявителям дополнительные условия, во многом аналогичные упомянутым в директиве 2003/86/ЕС о праве на воссоединение семьи. Среди них – наличие постоянного и стабильного дохода, медицинской страховки и жилья. Таков рестриктивный подход[218], который отстаивают страны ЕС. Усилиями указанных трёх стран, самых активных участников переговоров в рамках Совета, в первоначальный текст директивы была внесена новая статья (ст. 5), которая, на наш взгляд, имеет ключевое значение. Согласно её содержанию, государства ЕС вправе потребовать от мигранта «соответствовать условиям интеграции», определёнными их национальным законодательством и интеграционной политикой. В директиве не содержится чёткое определение «условий интеграции» – оно открыто для интерпретации национальными властями. Первоначально Комиссия предлагала ввести термин «интеграционные меры», однако окончательно принятый вариант – «интеграционные условия» – подчёркивает в первую очередь ответственность самих

---

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

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

мигрантов, претендующих на статус резидента ЕС, по выполнению данного требования (в том числе по покрытию расходов на интеграционные курсы и программы)[219]. Кроме того, государства-члены получили право самостоятельно определять сумму сбора за подачу заявления на приобретения статуса резидента ЕС. В 2012 г. Комиссия подала иск против Нидерландов[220] за установление завышенной суммы сбора (несколько сотен евро). Суд ЕС эту меру оценил как злоупотребление и дискриминацию в отношении граждан третьих стран, поскольку для граждан ЕС получение документов, подтверждающих статус резидента, обходится в несколько раз дешевле (30 евро).

Такое значимое право, как проживание в стране-члене, отличной от той, что гарантировала статус долгосрочного резидента ЕС, также оказывается ограниченным. В окончательный текст были внесены изменения, согласно которым директива, по сути, не предоставляет право на свободу передвижения, а «определяет условия, на которых это право может быть предоставлено им». Кроме того, право граждан третьих стран на свободу передвижения ограничивается дополнительными бюрократическими процедурами. Обладатель статуса долгосрочного резидента ЕС, решивший переехать в другую страну 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 (интеграционные тесты, дополнительное обучение на языковых курсах) согласно собственным законодательным нормам. Наличие различных интеграционных моделей и режимов играет роль барьера для реализации права свободно передвигаться и проживать на территории ЕС гражданами третьих стран. Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что отсутствие гарантий гомогенного правового статуса для иностранных граждан на территории всего Евросоюза

---

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

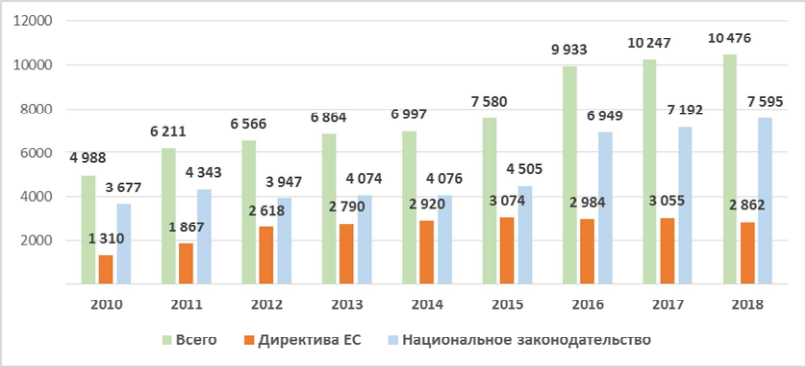
[220] Judgment of the Court (Second Chamber) of 26 April 2012 – European Commission v Kingdom of the Netherlands, (Case C-508/10). Official Journal of the European Union. C174/7. 16.06.2012.

препятствует равному отношению к легальным мигрантам как к гражданам ЕС, что было заявлено в качестве первоначальной цели данной директивы[221].

Существенной ограничительной поправкой в директиве стало также сокращение срока действия разрешения на проживание с десяти до пяти лет с правом последующего 5-летнего продления. В результате действия директивы в таком виде, обладателями статуса резидента ЕС стало не такое значительное число легальных мигрантов, как ожидалось[222]. В отчёте за 2011 г. Комиссия отмечала, что наднациональное законодательство оказало незначительное влияние на многие государства-члены. Подавляющую часть видов на жительство по-прежнему выдавали согласно национальным схемам (см. график 5). По данным Евростата, в 2018 г. 2,8 млн граждан третьих стран смогли воспользоваться директивой 2003/109/ЕС и приобрести статус резидента ЕС.

График 5

Количество выданных видов на жительство согласно директиве ЕС 2003/109/ЕС и национальному законодательству стран-членов, ЕС-25, 2010–2018 гг.



Источник: составлено автором по: Eurostat, Long-term residents by citizenship on 31 December of each year[migr_reslong]. URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/ nui/submitViewTableAction.do (дата обращения: 23.05.2020).

---

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

[222] Huddleston T. Commission «deplores weak impact» of EU long-term residence directive. URL: http://www.mipex.eu/blog/commission-deplores-weak-impact-of-eu-long-term-residence-directive (дата обращения: 17.05.2020).

Лишь четыре страны ЕС (Австрия, Чехия, Эстония, Италия) активно предоставляют мигрантам статус резидента ЕС. В 2018 г. на них прошлось около 90% всех выданных разрешительных документов. Незначительное использование директивы можно объяснить, во-первых, отсутствием информации о статусе резидента ЕС не только среди граждан третьих стран, но и среди национальных миграционных органов, а во-вторых, давно устоявшимися национальными схемами, применение которых разрешено ст. 13 директивы[223]. Такие страны, как Германия, Франция и Испания, активно используют именно национальные правила выдачи видов на жительство. Помимо этого, в нескольких странах из числа легальных мигрантов, которые могут претендовать на статус долгосрочного резидента, исключены следующие категории: актёры, спортсмены, священнослужители, социальные работники, учёные, члены семьи резидентов из третьих стран, малоквалифицированные рабочие и легальные мигранты, прибывающие на территорию ЕС на временном основании (получение образования, сезонная занятость и т.п.)[224].

Доклад Еврокомиссии об имплементации директивы 2003/109/ЕС выявил ряд проблем[225]. Согласно ст. 26, государства – члены ЕС должны были внести соответствующие директиве изменения в национальное законодательство до 23 января 2006 г. В 2007 г., согласно ст. 258 ДФЕС, Еврокомиссия инициировала судебные разбирательства в отношении 20 стран-членов, которые не исполнили установленные обязательства в срок[226]. 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 вошли курсы или тест на знание не только языка, но и истории,

---

[223] 21 страна-член из 25 сохранила свои национальные схемы выдачи видов на жительство.

[224] 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. P. 2.

[225] Ibid.

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

ценностей и правопорядка принимающего государства. Нарушением положений директивы названы действия Кипра, Чехии, Венгрии, Италии, Румынии и Словении, которые запрашивают у претендента на получение статуса долгосрочного резидента дополнительные документы (справка об отсутствии судимости), не обозначенные в директиве. Кроме того, значимым ограничением эффективности действия директивы 2003/109/ЕС стало различие в сборах за подачу заявления (от 260 до 600 евро) в различных государствах – членах ЕС.

Неэффективность действия данной директивы объясняется ещё несколькими причинами, которые Комиссия отметила в докладе 2019 г.[227] Избирательный подход к предоставлению статуса долгосрочного резидента ЕС, заложенный поправками, внесёнными в окончательный текст директивы в результате переговоров в Совете, предполагает ряд исключений для государств-членов. По своему усмотрению страны ЕС могут в некоторых случаях применять нормы национального права, которые действовали на момент принятия директивы. Государства активно используют право исключения для строгого контроля над тем, кто именно из легальных мигрантов может претендовать на статус резидента. Кроме того, не все иностранцы, в зависимости от уровня их образования и возраста, могут пройти испытания и выполнить высокие требования по интеграции[228]. В 15 странах ЕС языковые тесты названы обязательным условием интеграции для получения статуса резидента ЕС. В Бельгии, Франции, Хорватии, Литве, Люксембурге и Румынии также обязательно прохождение курсов по культуре, истории и законодательству принимающей страны. В 1999 г. Германия была единственной страной, требующей от претендента на статус резидента знание немецкого языка. Спустя десятилетие этот подход распространился как на традиционные страны иммиграции – Австрию, Францию, Нидерланды, – так и на такие государства, как Кипр, Чехия, Греция, Италия и Португалия, Латвия, Литва, Эстония.

---

[227] 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(2019)161 final, Brussels, 29.03.2019.
[228] Ibid. P. 3.

В 15 странах ЕС языковые тесты считаются обязательным условием интеграции, чтобы получить статус резидента ЕС. Подобные правила позволяют говорить о том, что в некоторых странах – членах ЕС требования к получению статуса резидента крайне близки к условиям натурализации, которая, в свою очередь, гарантирует легальному мигранту более высокий уровень защиты прав и свобод. В свете этого иммигранты делают выбор в пользу натурализации, а не статуса резидента, который носит лишь временный характер. Стоит отметить, что в 14 странах ЕС приобретение этих статусов является взаимоисключающим.

Подводя итог анализу процесса принятия, содержания и имплементации двух рассмотренных директив, стоит напомнить, что первоначально они обе были призваны максимально приблизить права легальных мигрантов к правам граждан ЕС. Предоставление странам-членам весьма широкой свободы в исполнении положений директив не позволило выполнить задуманное[229]. Введение принципа обусловленности (требования проходить интеграционные тесты и т.д.) служит цели национальных государств снизить негативные последствия (злоупотребления в соблюдении законных процедур, перенапряжение социальной системы, фрагментация общества и т.п.) притока мигрантов по линии воссоединения семей и получения мигрантами статуса резидента ЕС.

3.2. Концепция «цивильного гражданства» в миграционной политике Европейского союза

До 1980-х гг. в политическом лексиконе европейских стран в отношении интеграции мигрантов доминировало два термина: «ассимиляция» (*assimilation*) 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 мигрантами своих этнокультурных, языковых и религиозных особенностей и даже определённых связей со страной происхождения. В отличие от «включения», которое часто ассоциируется с практикой позитивной дискри-

[229] Apap J. Towards Proactive Immigration Policy for the EU? CEPS Working Document №198, December 2003. P. 5.

минации, интеграция рассчитана на длительный процесс адаптации мигранта 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.

Как уже было сказано ранее, одной из целей общей миграционной политики Евросоюза служит интеграция легально проживающих в странах ЕС мигрантов, основанная на постепенном сближении прав и обязанностей граждан Евросоюза и всех резидентов, уже проживающих в ЕС в течение определённого периода времени. На данном принципе, впервые объявленном на саммите в Тампере в октябре 1999 г., основана концепция гражданства, получившая название «цивильное гражданство» (*civic citizenship*). Данный термин был предложен в Сообщении Комиссии ЕС об иммиграции, интеграции и занятости в июне 2003 г.[230] Согласно нему, мигранты должны быть наделены определёнными основными правами и обязанностями, которые они будут приобретать постепенно с течением определённого количества лет постоянного законного проживания на территории ЕС. Основными инструментами воплощения концепции цивильного гражданства в Европейском союзе на практике выступают три директивы: 2003/86/ЕС о праве на воссоединение семьи, 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 мигрантов.

Концепцию цивильного 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 индивид, обладающий правами и наделённый обязанностями, связанными с его членством в данном сообществе. Современные исследователи гражданства[231] выделяют такие элементы, как:

---

[230] 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.

[231] Cohen J. Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the De-

- легальный статус;
- политическое и иные виды участия в жизни сообщества;
- идентичность и чувство принадлежности к сообществу[232].

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 быть основан на двух принципах: на «праве почвы» *jus soli* или на «праве крови» *jus sanguinis*. Таким образом, право гражданства может быть либо наследовано от родителей, либо приобретено по рождению на территории принимающего государства. Однако в отношении мигрантов первого поколения оба эти принципа не действуют, и тогда гражданство может быть приобретено только посредством натурализации[233]. Во втором случае гражданина рассматривают как политического актора, который активно участвует в деятельности политических институтов общества[234]. Исторически такое понимание гражданства носило исключающую функцию. Третье измерение состоит в отношении к гражданину как к члену политического сообщества, чувство принадлежности к которому и представляет собой источник формирования его идентичности. Оно также носит ограничительный характер, проводя чёткую разграничительную линию между понятиями «мы» и «другие». Гражданство,

---

mos. International Sociology, 1999, №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.

[232] 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, №34. P. 1-27.

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

[234] Baubock R. Citizenship and migration – concepts and controversies. Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation (R. Baubock ed.). Amsterdam, 2006. P. 15-32.

определяемое через принадлежность к сообществу, может стать препятствием для мигрантов в получении как легального статуса, так и прав, в том числе на политическое участие. Кроме того, иногда выделяют и «психологическое» измерение гражданства[235]. К нему, как правило, относят субъективное индивидуальное либо коллективное чувство принадлежности к данному сообществу, которое влияет на процесс социальной интеграции и уровень сплочённости сообщества. В тоже 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 возникло два принципа гражданства. Один зародился в афинском городе-государстве и рассматривал гражданство в категориях участия и вовлечённости индивидов в жизнь полиса. Другой появился в Риме, который в ходе экспансии своей имперской власти на большие территории и иноплеменные народы нуждался в интеграции нового населения с помощью распространения гражданского формально-легального статуса принадлежности к империи. Эти принципы заложили основы и двух современных моделей гражданства: *республиканской* и *либеральной*. Ядром республиканской модели гражданства является гражданское самоуправление и участие граждан в законотворчестве. Сердцевиной либеральной модели служит не участие, а защита прав и закреплённый легальный статус[236]. Внутреннее разнообразие современных обществ постепенно привело к слиянию двух измерений гражданства в единую универсалистскую модель, утверждающую гражданство в качестве легального статуса, с помощью которого члены сообщества приобретают права, в том числе на политическое участие.

В 1980–90-е гг. как перед исследователями, так и политиками встал вопрос о путях интеграции и натурализации мигрантов. В литературе, посвящённой главным образом эмпирическим

---

[235] Carens J. H. Culture, Citizenship, and Community. A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness. Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 166.

[236] Leydet D. Citizenship. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Ed. by Edward N. Zalta. 2009. URL: http://plato.stanford.edu/archives/spr2009/entries/citizenship/ (дата обращения: 03.04.2020).

исследованиям этих проблем, обычно разделяют два типа государственного национализма: *этнический* и *гражданский*, от которых в конечном итоге зависит процесс и условия предоставления гражданства мигрантам. Этнический национализм носит крайне ограничительный характер, так как выделяет происхождение в качестве условия принадлежности к нации, как, например, в Германии до начала 2000-х гг. Гражданская же модель национализма делает ставку на добровольности политического членства в сообществе и с этой точки зрения обладает большим потенциалом инклюзивности. К ней обычно относят французскую модель. Этнический национализм предполагает предоставление гражданства по «праву крови» и сопровождается более сложной процедурой натурализации иностранцев. В качестве примера можно привести Австрию, Грецию и Швейцарию. Гражданское понимание нации, как правило, предполагает больший доступ к институту гражданства, опираясь на «право почвы» *(jus soli)*. К странам с таким подходом можно отнести Канаду, Соединённые Штаты, Австралию и Францию.

Концепция цивильного гражданства основана на важном положении: все индивиды обладают равной свободой и должны быть наделены равными основными правами. Свободу в данном случае понимают «негативно», т.е. как «свобода от» посягательства самого государства на права индивида[237]. Именно способность государства обеспечить защиту прав и свобод становиться основанием его легитимности в глазах граждан. В то же время и у граждан возникают обязанности по отношению к политическому сообществу. С этой точки зрения принцип цивильного гражданства преодолевает исключительность, присущую этническому национализму. Государство в данном случае остаётся нейтральным к этнической принадлежности своих граждан.

Таким образом, цивильное гражданство как принцип, базирующийся на основных правах человека и ценностях либеральной демократии, может быть воплощён и на наднациональном уровне. По мнению профессора европейского и миграционного

---

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

права Университета Бристоля Д. Акоста Аркаразо, действующее в ЕС законодательство, закрепляющее права и статус мигрантов, максимально приближенные к правам и статусу граждан ЕС, может выступать в качестве субсидиарной формы гражданства Европейского союза[238]. Цивильный принцип имеет право на существование в отношении наднационального гражданства, поскольку в таком случае наднациональные институты берут на себя обязательство защищать и гарантировать права и свободы индивидов от посягательства национальных правительств.

Как мы уже отмечали, гражданство часто широко определяют как форму членства в определённом политическом и географическом сообществе, а в роли сообщества в таком случае, как правило, рассматривают нацию-государство. Однако в последнее время Вестфальская система международных отношений, в основе которой лежит суверенное национальное государство, претерпевает изменения. Появляются и наднациональные образования – такие как ЕС, а с ними и возможность возникновения наднациональной идентичности. 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 некоторые исследователи, выступает сама личность индивида. Представители такого либерального течения, как космополитизм, поддерживают распространение так называемых глобальных прав человека, соблюдение которых обеспечивают нормы международного права[239]. Сторонники традиционного либерального подхода к пониманию гражданства считают, что, напротив, только национальное государство способно гарантировать индивидуальные права своих граждан. Кроме того, в последние десятилетия в мире возросла степень

---

[238] 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.

[239] 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. 237-252; Calhoun C. Nationalism and cultures of democracy. Public Culture, 2007, №19(1). P. 30.

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 всё более открытыми. Иногда в этих процессах, сопровождающих глобализацию, сторонники постнационализма находят обоснование поставить под сомнение легитимность национального государства в области, в частности, предоставления гражданства. Европейский союз создал прецедент наднационального гражданства. Учреждение Маастрихтским договором института гражданства ЕС в 1992 г. заложило основы для гармонизации социальных прав граждан не только стран – членов союза, но и граждан третьих стран, законно проживающих на его территории.

До брекзита на территории ЕС-28 проживало более 22 млн иммигрантов из третьих стран, что составляет около 4,4% от общей численности населения всего Евросоюза[240]. Наибольшим количеством разрешений на пребывание в странах Евросоюза на конец 2018 г. пользовались граждане Марокко (1,9 млн), Турции (1,9 млн), Китая (1,2 млн) и Украины (1,2 млн), а также Сирии (963 тыс.), Албании (877 тыс.), Индии (741 тыс.), России (717 тыс.), Алжира (704 тыс.). Напомним, что разрешение на пребывание (или временный вид на жительство) в ЕС представляет собой документ, выданный компетентным национальным органом и предоставляющий право пребывать на территории государства не менее трёх месяцев. Основными причинами выдачи временного вида на жительство в ЕС служат: воссоединение семей, трудоустройство, образование, а также предоставление статуса беженца и субсидиарной (вспомогательной) защиты. Три четверти выданных разрешений приходится всего на пять государств ЕС: Германия (22,7%), Италия (17,5%), Франция (13,9%), Испания (13%)[241].

---

[240] Eurostat, Migration and migrant population statistics – Statistics Explained, March 2019. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/ Migration_and_migrant_population_statistics (дата обращения: 11.11.2019).

[241] Eurostat, Residence permits-statistics on stock of valid permits at the end of the year, 2018. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_-_statistics_on_stock_of_valid_permits_at_the_end_of_the_ye

В 2003 г., а также в марте 2014 г. Европейский социально-экономический комитет, консультативный орган ЕС, выступил с предложением рассмотреть вопрос о возможности предоставлять гражданство ЕС и мигрантам, имеющим статус резидента ЕС[242]. 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 автоматически гарантирует статус гражданина Евросоюза. Данное мнение комитета основано на понятии «цивильного гражданства», которое на наднациональном уровне следует понимать как инклюзивную форму гражданства и ступень к расширению понятия гражданства союза.

Концепция цивильного гражданства в европейском контексте означает приверженность базовым принципам прав и обязанностей гражданина, которые распространялись бы на всех лиц, легально проживающих в ЕС[243]. В этом отношении цивильное гражданство утверждает роль Евросоюза в качестве гаранта соблюдения прав и свобод человека, которые закреплены в Хартии ЕС об основных правах. Тем не менее, перспективе развития цивильного гражданства до формы гражданства ЕС, которое могло бы быть предоставлено иммигрантам, на наш взгляд, препятствует целый ряд факторов. Во-первых, действующие инструменты принципа цивильного гражданства не вполне оправдывают цель максимального приближения прав мигрантов к правам граждан ЕС. Различные исследования имплементации наднациональных норм, гарантирующих права и статус граждан третьих стран на территории Евросоюза[244], свидетельствуют,

---

ar#cite_note-2 (дата обращения: 17.11.2019).

[242] European Economic and Social Committee, Resolution addressed to the European Convention, point 2.11. Official Journal of the European Union. C 61. 14.03. 2003. P. 170; 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.

[243] Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика ЕС: опыт для ЕврАзЭс. ЕврАзЭС и интеграционный опыт ЕС. Под ред. М.Г. Носова. Доклады Института Европы №242. М., 2009. С. 93-122.

[244] Bell M. Civic Citizenship and Migrant Integration. European Public Law. 2007.

что законодательство ЕС в данной сфере выступает лишь в качестве общего минимально возможного стандарта[245]. Весьма подробное сравнительное изучение директивы 2003 г. о праве на воссоединение семей легальных мигрантов в ЕС и директивы 2004 г. о воссоединении граждан ЕС с членами семьи – гражданами третьих стран, проведённое доцентом кафедры европейского права Университета г. Маастрихт А. Вейсброк[246], выявило довольно высокую степень несоответствия прав легальных мигрантов 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, внедрение в жизнь концепции «цивильного гражданства» осложнено на уровне отдельных государств-членов, что объясняется наличием устоявшихся моделей интеграции мигрантов, в основе которых лежат различные принципы натурализации: республиканская или либеральная модель, мультикультурализм или этнический национализм[247].

3.3. Роль ЕС в интеграции мигрантов

При существующих различиях в политике стран-членов по интеграции мигрантов на уровне Европейского союза давно предпринимаются попытки объединить усилия в этой области. На саммите Европейского совета в Страсбурге в 1989 г., когда обсуждалось включение раздела о миграционной политике в Договор о Европейском союзе, мнения стран-членов разделились. Активно поддерживали предложение Германия, Италия и Нидерланды. Германия стала инициатором дискуссии о коммунитаризации миграционной политики и распространения ком-

---

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.

[245] 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. P. 7.

[246] Подробнее см.: Wiesbrock A. Legal Migration to the European Union. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. P. 303-497.

[247] Потемкина О.Ю. «Цивильное гражданство» ЕС: риски и преимущества. Миграция в XXI веке, 2010, №3. С. 61-64.

петенции сообщества на сферу внутренних дел и юстиции. Позицию Германии также разделяла Бельгия. Однако против предложения выступили представители Великобритании и Дании, защищая примат национального суверенитета в этой сфере[248]. Наряду с такими направлениями миграционной политики, как борьба с нелегальной миграцией и охраной границ, на саммите в Страсбурге затрагивался вопрос интеграции легально проживающих в странах ЕС иностранцев.

Необходимость расширить сотрудничество в данной области стала очевидной ввиду усилившегося на рубеже 1980–90-х гг. притока в страны – члены сообщества мигрантов, а также претендентов на приобретение убежища. Лишь спустя десять лет, в 1999 г., 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 мигрантов на родину» (*return philosophy*), т.е. представление о том, что миграция носит только временный характер и никаких мер для интеграции мигрантов не требуется. Однако постепенно становилось очевидным, что те мигранты, которые прибывали в страны ЕС, не собираются возвращаться домой и при этом всё ещё плохо интегрированы в принимающее сообщество. Стало очевидным, что вместе с положительным эффектом приток мигрантов из третьих стран несёт с собой серьёзные вызовы для социальной стабильности в странах ЕС.

Проблемы дискриминации, социального иждивенчества и геттоизации мигрантов призвана решать политика интеграции. В Европейском союзе интеграция мигрантов является составной частью общей миграционной политики ЕС. С вступлением в силу Лиссабонского договора и ликвидацией «опор» полномочия институтов ЕС распространились на всю сферу внутренних дел и юстиции[249]. Как было сказано в предыдущих главах, все вопросы миграционной политики, включая регулирование легаль-

---

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

[249] The Treaty of Lisbon, art. 61-69. Official Journal of the European Union. C 306/42. 17.12.2007.

ной миграции, теперь решаются в Совете квалифицированным большинством голосов. Тем не менее, по сравнению с другими направлениями общей политики ЕС по регулированию легальной миграции, коммунитаризация распространяется в наименьшей степени именно на интеграцию мигрантов[250].

В основополагающих договорах Европейского союза не содержится упоминание об интеграции мигрантов. Тем не менее, мандат ЕС в данной сфере проистекает из двух положений Амстердамского договора, которые косвенно затрагивают эту область. Ст. 13 наделяет Совет правом предпринимать необходимые меры для борьбы с дискриминацией по признаку пола, расовому, этническому, религиозному признаку, а также по убеждениям, возрасту, сексуальной ориентации, состоянию здоровья. Ст. 73к гласит: «Совет принимает меры в сфере миграционной политики, в том числе, по вопросам въезда и пребывания, стандартов процедуры по выдаче виз и разрешений на проживание и воссоединения с семьёй гражданами третьих стран». Лиссабонский договор также предусматривает законодательную основу для интеграции мигрантов на уровне ЕС. Согласно ст. 79.4, Европарламент совместно с Советом в рамках обычной законодательной процедуры могут установить меры для поддержания и поощрения действий государств-членов по интеграции граждан третьих стран, легально проживающих на территории ЕС, исключая при этом любую гармонизацию законодательства в этой сфере.

Пятилетние программы развития пространства свободы, безопасности и правосудия также заложили основу для действий ЕС в сфере интеграции граждан третьих стран. На встрече Европейского совета в Тампере в 1999 г. лидеры ЕС подчеркнули важность содействия интеграции легальных мигрантов и наделения их правами, сравнимыми с правами граждан союза, в рамках общей миграционной политики. Гаагская программа развития ПСБП (2004–2009 гг.) подтвердила необходимость большей координации национальной политики стран-членов

---

[250] Войников В.В. Правовое регулирование политики Европейского Союза по интеграции иммигрантов. Вестник БФУ им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки, 2018, №3. С. 33-42.

по интеграции иностранцев. Стокгольмская программа, завершившаяся в 2014 г., подчеркнула важность инициатив со стороны ЕС по социально-экономической интеграции граждан третьи стран и способствовала созданию общих показателей степени интегрированности мигрантов в принимающее сообщество.

Уместным представляется выделить, вслед за С. Каррерой, старшим научным сотрудником и руководителем программы «Правосудие и внутренние дела» Центра европейских политических исследований г. Брюссель (CEPS), две основные опоры политики ЕС в сфере интеграции граждан третьих стран[251]. Первая представлена законодательством ЕС в отношении легальной миграции – юридически обязывающими наднациональными нормами, в первую очередь, директивами 2003/86/ЕС о праве на воссоединение семьи, 2003/109/ЕС о статусе долгосрочного резидента ЕС и 2011/98/ЕС о едином документе и своде прав легальных мигрантов. Перечисленные директивы, как было отмечено в предыдущих параграфах, предполагают, что наделение мигрантов определёнными правами и статусом максимально способствуют их интеграции в принимающее сообщество. В то же время положения директив государства-члены могут интерпретировать 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 могу быть обозначены как рамки интеграции граждан третьих стран в Европейском союзе (*EU Framework on Integration*)[252]. Рамки представляют собой механизм мягкого права и пример многоуровневого управления, включая в себя такие инструменты как:

- общие базовые принципы интеграции граждан третьих стран,
- национальные контактные пункты,

[251] Carrera S. In Search of Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. P. 3.
[252] 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.

- Европейский форум по интеграции/миграции,
- сайт по вопросам интеграции,
- Руководства по интеграции,
- Европейский интеграционный фонд (2007–2013 гг.), Фонд «Убежище, миграция и интеграция» (2014–2020 гг.).

Важным шагом на пути объединения усилий по интеграции мигрантов в ЕС стало принятие Советом министров юстиции и внутренних дел в 2004 г. общих базовых принципов интеграции мигрантов (ОБПИ) из 11 пунктов[253]:

1. интеграция – это динамичный, двусторонний процесс взаимного приспособления мигрантов и граждан стран-членов;

2. интеграция подразумевает уважение основных ценностей ЕС;

3. занятость служит ключевым элементом интеграционного процесса;

4. базовые знания языка, истории институтов принимающего общества крайне необходимы для интеграции;

5. усилия в сфере образования важны для подготовки мигрантов к более активной и успешной жизни;

6. доступ мигрантов как к институтам, так и общественным благам, а также сфере услуг должен быть основан на принципе равенства с правами граждан стран-членов и защитой от дискриминации;

7. частое взаимодействие между мигрантами и гражданами стран-членов представляет собой важнейший механизм интеграции;

8. гарантия практики культурного и религиозного многообразия, признанная Хартией основных прав Европейского союза;

9. участие мигрантов 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 управ-

---

[253] Annex I of The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, point 1.5 (European Council, 2004). URL: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf (дата обращения: 03.04.2020).

ления;

11. разработка чётких целей, индикаторов и механизмов оценки политик, прогресса и более эффективного обмена информации также является частью процесса интеграции.

Принятие общих базовых принципов интеграции стало необходимым, поскольку многие страны – члены ЕС сталкивались со схожими проблемами, а анализ национальных подходов свидетельствовал о потребности в координации и обмене опытом. ОБПИ лишь призваны содействовать странам-членам в разработке их собственных стратегий по интеграции мигрантов. Они не являются юридически обязывающими и оставляют за странами-членами право самим определять приоритеты политики интеграции, выбирать конкретные пути её реализации с учётом национальной специфики и традиций[254]. Интеграция тесно связана с такими ключевыми понятиями, как национальная идентичность, внутренняя безопасность и правопорядок – неотъемлемыми атрибутами национального суверенитета, поэтому здесь возможно было предложить применение лишь инструментов «мягкого права».

Для претворения в практике общих базовых принципов в 2005 г. Еврокомиссия приняла документ под названием «Общая повестка по интеграции граждан третьих стран в Европейском союзе»[255], в котором особое внимание уделила противодействию дискриминации на рынке труда, повышению интегрированности мигрантов в социально-экономическую жизнь принимающей страны. В июле 2011 г. в свет вышел новый документ Комиссии «Европейская повестка по интеграции граждан третьих стран»[256], призванный задать направление политике ЕС в

---

[254] 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.

[255] 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.

[256] 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.

сфере интеграции. Основной акцент был сделан на повышении участия мигрантов в политической, экономической и культурной жизни стран ЕС, в том числе с помощью программ и инициатив местных органов власти.

Согласно общим базовым принципам, интеграция – двусторонний процесс. С одной стороны, в число важнейших задач интеграционной политики входит обеспечение мигрантов равным с гражданами ЕС доступом к образованию, здравоохранению, предоставление им прав на трудоустройство и т.д. При этом занятость и образование отмечаются в качестве ключевых элементов интеграции. Активная интеграция мигрантов на рынке труда европейских стран способна увеличить положительный экономический эффект миграции благодаря налогообложению и росту потребительского спроса, а система образования обеспечивает более эффективную социализацию молодого поколения мигрантов.

Ряд исследователей интеграцию мигрантов рассматривает в нескольких измерениях[257]. Как правило, выделяют четыре основных её измерения: 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 включённости мигранта в существующий культурный контекст. Социальная интеграция проявляется в сфере частной (брак, семья, дружба) и коллективной (на уровне общин и добровольных организаций) жизни мигрантов. Чувство принадлежности к принимающему сообществу на субъективном уровне выступает результатом идентификационной интеграции. На уровне Европейского союза под интеграцией понимают прежде всего её структурное измерение, а именно, вовлечённость граждан третьих стран в социально-экономическую жизнь принимающей страны. Таким образом, на первый план выходят вопросы демографического баланса в ЕС, эконо-

[257] 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.

мической потребности в рабочей силе и т.п., а успех интеграции зависит от структурных факторов, а именно – условий труда и жизни мигрантов на территории Евросоюза[258]. Подход к интеграции мигрантов на уровне ЕС в наименьшей степени определяется представлениями о нации, культуре и национальной идентичности. Акцент на этих характеристиках скорее присущ интеграционным стратегиям и политике отдельных государств – членов ЕС, на уровне которых наблюдается общая тенденция: внимание к экономической независимости приезжающих граждан третьих стран и знанию языка как приоритетному направлению в интеграционных программах[259].

Одним из ярких примеров служит Франция, где в 2003 г. было принято новое законодательство по интеграции мигрантов, согласно которому основной составляющей интеграции становится знание языка принимающей страны. Владение французским рассматривается как одно из основных преимуществ мигрантов в процессе интеграции на рынке труда. В целом в странах, исторически принимавших мигрантов, больше внимания уделяется культурному измерению интеграции, а в новых государствах массового приёма мигрантов, таких как Испания, Италия, Греция – приоритетная роль отдаётся социально-экономическим факторам интеграции[260].

Второй составляющей интеграции, согласно общим базовым принципам, служит уважение иностранцами конституционного порядка и соблюдение законов принимающей страны, признание основных ценностей ЕС, владение языком и историей, принятие культурных и социальных норм принимающей страны. В этом чётко прослеживается позиция государств – членов ЕС, для которых первостепенна социокультурная адаптация легальных мигрантов, проживающих на постоянной основе[261].

---

[258] Малахов В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетр. Гл. ред. И.С. Иванов. Российский совет по междунар. делам] М., Спецкнига, 2014. С. 10.

[259] 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.

[260] Ibid.

[261] Boswell C., Geddes A. Migration and Mobility in the European Union. Basing-

Особо строгие меры введены в Нидерландах, Австрии, Дании, где успешное прохождение курсов по языку и интеграции носит обязательный характер, за уклонение от посещения вводятся штрафы и даже возможна высылка из страны. Согласно австрийскому законодательству, например, в случае если мигрант не завершил программу по интеграции в течение первых двух лет своего пребывания, его облагают штрафом, а если этот срок превысил три года, то он может быть выслан на основании нежелания интегрироваться. В Германии соответствие критериям интеграции (знание немецкого языка и культуры), наряду с предоставлением доказательств, что мигрант не будет зависеть от социальных пособий, часто выступает одним из условий его трудоустройства.

Многие исследователи отмечают, что за подобными правилами и практикой, по существу, скрывается ассимиляция, от которой многие страны-члены некогда отказались[262]. Возврат к модели, близкой к ассимиляции, во многом обусловлен провалом и последующим отходом от политики мультикультурализма с его акцентом на групповые права[263]. В 2011 г. 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 политика мультикультурализма никогда не была признана официально в этих странах, за исключением Великобритании. Сложность термина «мультикультурализм» в том, что его можно применять в различных аспектах. Во-первых, мультикультурализм – это идея, политическое воззрение на социальное и культурное обустройство общества. Во-вторых, под мультикультурализмом понимают сам факт многообразия в сообществе. И, в-третьих, мультикультурализм – это политика государства по поддержанию дан-

---

stoke: Palgrave Macmillan, 2011. P. 201.

[262] 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.

[263] 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, №4. P. 531-548.

ного многообразия, основанная на этой идее. В политическом дискурсе постепенно произошло смешение всех трёх аспектов интерпретации мультикультурализма, с чем связано недостаточное понимание сути проблем интеграции мигрантов, которое в том числе, отражается не только в политическом дискурсе, но и в общественном мнении граждан принимающих стран.

Апологеты либеральной идеи мультикультурализма утверждают, что именно она способна усилить лояльность к принимающему государству и снизить риск роста экстремистских настроений со стороны мигрантов[264]. Однако опасность мультикультурной модели может состоять в том, что она приводит к серьёзной фрагментации общества. В этом отношении примечательны слова бывшего президента Франции Н. Саркози в феврале 2011 г.: «Мы были слишком озабочены идентичностью того человека, который приезжает, и недостаточно думали об идентичности той страны, которая его принимает». Подобный взгляд лёг в основу многих законодательных изменений в регулировании миграции на национальном уровне государств – членов Евросоюза[265]. Акцент в данном случае сместился с социально-экономической включённости мигранта в жизнь принимающего его общества на его индивидуальную языковую и гражданскую адаптацию. Ярким примером стали Нидерланды, где на смену мультикультурной модели, основанной на коллективных правах общин, поддержании культурного разнообразия и содействия изучению национального языка мигрантов, пришёл более строгий подход к интеграции. Нидерланды – пример одного из наиболее жёстких законодательств в сфере предоставления гражданства и интеграции мигрантов в ЕС.

Соблюдение принципа субсидиарности в вопросах интеграции граждан третьих стран, которого придерживаются государства – члены ЕС, возможно в рамках формы политического управления, принятой в Европейском союзе, – открытого метода координации (ОМК). В качестве альтернативы основному для

---

[264] Kymlicka W. Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship. Oxford: Oxford Univ. Press, 2001. P. 36.

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

Европейского союза коммунитарному методу в принятии решений[266], ОМК заключается в использовании мягких инструментов. Первоначально он был введён в рамках политики занятости и Люксембургского процесса[267]. Открытый метод координации предлагает новые рамочные условия сотрудничества государств ЕС по различным вопросам. В рамках этой формы межправительственного сотрудничества страны Евросоюза: 1) определяют общие задачи и цели с указанием срока их выполнения, 2) устанавливают общие качественные и количественные индикаторы для оценки различных подходов, на которые страны-члены могут опираться, 3) проводят оценку степени сближения национальной политики, 4) применяют на национальном уровне общие рекомендации и практики при самостоятельном выборе конкретных механизмов, 5) периодически проводят мониторинг. Роль Комиссии в данном случае ограничивается координацией и мониторингом, Европейский парламент и Суд в ОМК никакого участия не принимают.

В рамках программы Тампере по итогам встречи Совета министров юстиции и внутренних дел в октябре 2002 г. в ЕС была создана сеть Национальных контактных пунктов по вопросам интеграции мигрантов. В их состав назначают представителей государственных органов от каждой страны-члена. Они встречаются несколько раз в год для обмена информацией и успешным опытом с целью улучшить координацию политики и подходов в области интеграции мигрантов на национальном уровне. Работа контактных пунктов и обмен информацией предусматривает подведение промежуточных итогов деятельности в так называемом «Руководстве по интеграции», призванное оказать поддержку практикующим политикам в этой области и стать основой деятельности Национальных контактных пунктов. С помощью «Руководства» практикующие специалисты на национальном и местном уровне (правительство, работодатели, проф-

---

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

[267] На заседании Европейского Совета в Люксембурге в ноябре 1997 г. была принята Европейская стратегия занятости (ЕСЗ), также известная как Люксембургский процесс.

союзы, религиозные организации, СМИ, неправительственные организации и ассоциации мигрантов) используют информацию об эффективных мерах, уже применяемых в разных странах, для разработки собственных подходов. Первое издание «Руководства» вышло в 2004 г., в нём были отражены успешные примеры политики в области интеграции мигрантов в отдельных странах-членах, включая специальные курсы по интеграции для вновь прибывших мигрантов и повышения их гражданского участия, а также развитие межкультурного и межрелигиозного диалога, поощрение участия легальных мигрантов в политический процесс. В апреле 2010 г. вышло третье издание «Руководства»[268]. Главные его темы – участие органов власти, неправительственных организаций и СМИ в программах по интеграции мигрантов, жилищные вопросы, экономическая интеграция, образование и занятость. В нём определяются наиболее успешные подходы в конкретных тематических областях политики.

7 июня 2016 г. Европейская комиссия представила новый документ, определивший приоритеты интеграционной политики на ближайшие годы – План действий по интеграции граждан третьих стран[269]. План действий обеспечивает поддержку усилий государств-членов по разработке и укреплению их интеграционной политики, а также включает конкретные меры Комиссии в этом отношении. Он ориентирован на всех граждан третьих стран в ЕС, хотя после кризиса 2015 г. и массового приёма ищущих убежища Еврокомиссия включила меры и по решению конкретных проблем, с которыми сталкиваются беженцы.

Важной особенностью Плана действий по интеграции 2016 г. стал акцент на введении интеграционных норм ещё до прибытия мигрантов на территорию ЕС. В этом прослеживается влияние позиций государств-членов, которые и ранее неоднократно предлагали вынести решение ряда вопросов миграционного

---

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

[269] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Action Plan on the integration of third country nationals, COM(2016)377 final, Brussels, 07.06.2016.

регулирования за рамки своей территории[270]. Кроме того, первостепенное значение в интеграции граждан третьих стран отводится вопросам занятости, образования и доступа к основным услугам, таким как предоставление жилья и услуг здравоохранения. Комиссия также подчеркнула важность координации усилий между различными уровнями управления и инструментам, работающими на национальном, региональном и местном уровне, в частности благодаря Европейской интеграционной сети (*European Migration Network*). Она способствует обмену опытом и успешными практиками между государствами-членами, а также финансированию интеграции со стороны ЕС.

В целях прямого обмена информацией, документацией и данными между основными заинтересованными сторонами в 2009 г. в рамках Гаагской программы развития ПСБП по инициативе Еврокомиссии был создан Европейский сайт по интеграции[271]. Данный информационный портал, доступный самому широкому кругу заинтересованных лиц – от самих мигрантов до органов местного самоуправления – предоставляет подробную статистическую информацию, данные по отдельным странам-членам, а также исследовательские и экспертные материалы. Кроме того, по инициативе Совета внутренних дел и юстиции Комиссия в 2007 г. запустила проект «Европейских модулей» для поддержки местных и национальных интеграционных программ. Модули представляют различные способы оценки и сбора данных о национальных практиках интеграции иностранцев и последующему определению общих целей.

Другой площадкой для обмена мнениями и опытом по интеграции мигрантов, созданной по инициативе Комиссии в период 2009–2015 гг., служил «Европейский форум по интеграции». Форум объединял около сотни представителей гражданского общества из всех стран – членов Евросоюза и созывался дважды в год по инициативе ЕК в сотрудничестве с Европейским социально-экономическим комитетом. На одиннадцати встречах в рамках форума обсуждались вопросы активного участия ми-

---

[270] Потемкина О.Ю. После кризиса: «новый старт» миграционной политики ЕС». Современная Европа, 2019, №6(92). С. 18-29.
[271] EWSI: European Web site on Integration. URL: http://ec.europa.eu/ewsi.

грантов в социально-экономической жизни принимающих сообществ; роль мер по интеграции мигрантов на местном уровне; участие стран происхождения в интеграции мигрантов; применение ОБПИ и т.д.[272] В 2015 г. было принято решение не только изменить название на «Европейский форум по вопросам миграции», но и расширить обсуждаемую тематику, включив, помимо интеграции, также общие вопросы миграционного регулирования и убежища.

Финансовым инструментом ЕС по содействию интеграции в период с 2007 по 2013 гг. служил Европейский интеграционный фонд. Бюджет фонда составлял 825 млн евро, 57 млн из них было выделено на инициативы на наднациональном уровне[273]. В задачи фонда входила финансовая поддержка инициатив ЕС, а также отдельных государств-членов в облегчении интеграции иностранных граждан в принимающие общества. В деятельности фонда принимали участие все страны – члены ЕС, за исключением Дании. Финансируемые программы и мероприятия были направлены, прежде всего, на вновь прибывающих в страны ЕС мигрантов. 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 содействии занятости граждан третьих стран. Основная часть средств фонда выделялась на проекты на уровне государств-членов, на поддержку ежегодных национальных программ. За 2007–2009 гг. 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), Австрия (104)[274].

---

[272] The European Migration Forum, A platform for dialogue on migration. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/about-european-integration-forum (дата обращения 23.05.2020).

[273] Collett E. Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity. Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute, March 2011. P. 7. URL: http://www.migrationpolicy.org/pubs/tcm-integration.pdf (дата обращения 03.04.2020).

[274] Synthesis of the National Evaluation Reports on Implementation of Actions Co-

На очередной 5-летний 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, придя на смену сразу трём 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 миграцией, укреплением солидарности государств-членов в условиях массовых притоков мигрантов и ищущих убежище, входит содействие эффективной интеграции граждан третьих стран в ЕС. Кроме того, нововведением стала возможность финансировать действия в рамках внешнего измерения общей миграционной политики ЕС по содействию партнёрствам для мобильности, соглашений о реадмиссии и др. Как и в случае с Европейским интеграционным фондом, большая часть средств (88%) фонда «Убежище, миграция и интеграция» ориентирована на многолетние национальные программы по регулированию миграции и предоставлению убежища. Практически в равных долях распределено финансирование национальных проектов, в том числе отвечающих конкретным приоритетам Евросоюза, и действий сообщества. Бенефициариями фонда стали 26 стран – членов ЕС, за исключением Дании, а также неправительственные, гуманитарные, образовательные и исследовательские организации и местные органы власти.

Распределение средств фонда «Убежище, миграция и интеграция», как и принципы ЕС в сфере интеграции мигрантов, отражают действующую в ЕС концепцию многоуровневого управления, основанную как на распределении компетенций между наднациональным, национальным и региональным уровнями, так и на их взаимодействии[275]. Многоуровневое управление, таким образом, позволяет, с одной стороны, соблюсти прин-

---

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.

[275] Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе. Современная Европа, 2020, №2. С. 100-110.

цип субсидиарности, с другой – избегать или регулировать конфликты интересов, возникающие между различными органами управления: институтами ЕС, национальными правительствами и органами местного самоуправления. Сфера интеграции мигрантов может служить примером эффективного применения концепции многоуровневого управления в ЕС благодаря дополняющей роли ЕС и использования «мягкого права» и координирующих механизмов[276]. Отсутствие жёстких рамок в области интеграции граждан третьих стран позволяет национальным государствам и региональным властям выбирать наиболее подходящие и гибкие инструменты для достижения целей интеграции: включение мигрантов в социально-экономическую жизнь принимающих сообществ, в том числе в условиях городов и коммун. Однако есть и обратная сторона недостаточной роли наднационального регулирования интеграционных мер – неоднородное соблюдение прав мигрантов на территории ЕС, которое может приводить к нежелательным последствиям, таким как вторичные незаконные перемещения внутри ЕС, дискриминация и нарушение трудовых прав мигрантов, геттоизация, рост ксенофобии и экстремизма.

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[277]. Мониторинг результатов политики по интеграции мигрантов и степени интегрированности последних в странах – членах ЕС проводится на основе единых индикаторов интеграции 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 г., когда были приняты основные базо-

---

[276] Войников В.В. Правовое регулирование политики Европейского Союза по интеграции иммигрантов. Вестник БФУ им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки, 2018, №3. С. 33-42.

[277] 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.

вые принципы. Призыв вновь прозвучал на министерской конференции в Потсдаме в 2007 г. и в Виши в 2008 г.[278] Одной из целей Стокгольмской программы (2010–2014 гг.) стала разработка базовых индикаторов для оценки результатов интеграционной политики, чтобы повысить степень сравнимости национального опыта государств-членов. На встрече в Мальмо в 2009 г. 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 г. в Сарагосе на заседании Совета ЕС по вопросам правосудия и внутренних дел. В дальнейшем индикаторы были доработаны в рамках пилотного проекта по применению индикаторов, в результате которого в 2011 г. Евростат представил первые количественные данные[279]. Результаты мониторинга показали, что уровень безработицы среди граждан третьих стран (20%) значительно превышал соответствующий показатель среди коренного населения (9%). Также выше среди мигрантов был показатель риска бедности и социальной изоляции: в 2012 г. среди мигрантов он составил 40,3%, среди местного населения – менее 25%[280]. Измерение данных и других индикаторов часто свидетельствуют о том, что мигранты нередко попадают в категорию самых социально незащищённых групп населения, что в конечном итоге способно привести к социальной нестабильности, радикализации мигрантских общин и даже угрозе национальной безопасности[281].

В качестве одного из инструментов мониторинга интеграции в 2004 г. в ЕС был разработан Индекс политики по интеграции иммигрантов (*Migrant Integration Policy Index* – MIPEX)[282],

---

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

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

[280] 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 (дата обращения: 15.05.2015).

[281] Речь идёт не только о протестных действиях иммигрантов против социальной изоляции, но и об угрозе насильственных актов, совершаемых выходцами из иммигрантской среды.

[282] Migrant Integration Policy Index. URL: http://www.mipex.eu/

взятый на вооружение не только НКО, академическим сообществом, но и институтами ЕС: Комиссией и Парламентом. Индекс включает 167 показателей в восьми областях сравнения: 1) мобильность на рынке труда; 2) образование; 3) доступ к здравоохранению; 4) возможность воссоединения семьи; 5) доступ к получению права на постоянное проживание; 6) доступ к получению гражданства; 7) защита от дискриминации; 8) политическое участие. При анализе также учитываются различия в возрасте, образовании, семейном положении, причинах въезда и другие параметры.

По данным мониторинга интеграционной политики государств – членов ЕС, проведённого в 2015 г. с использованием Индекса MIPEX, наибольших успехов в социально-экономической интеграции мигрантов добились Швеция, Португалия, Финляндия, Бельгия, Германия, Нидерланды, Испания[283]. Согласно исследованию, мигранты, как правило, сталкиваются с бóльшими препятствиями в отношении соблюдения прав в новых государствах – членах ЕС (страны Балтии и Вишеградской группы), чем в традиционных странах иммиграции. Несмотря на ограничения наднационального законодательства, наиболее сильной стороной интеграционной политики в государствах ЕС, по сравнению с другими регионами мира, служит соблюдение прав трудящихся мигрантов, членов семей граждан третьих стран, права и статус резидентов. Это позволяет утверждать, что нормы ЕС, в том числе закреплённые в директивах, всё-таки оказывают положительный эффект на национальную миграционную политику стран союза. В качестве препятствия для интеграции мигрантов в ЕС авторы исследования отмечают ограниченный доступ иностранцев к получению гражданства, образованию и здравоохранению. В целом политика Евросоюза в этих областях интеграционной политики, как правило, оказывается менее эффективной, чем в США, Канаде, Австралии, Японии и Новой Зеландии[284].

Наряду с общими индикаторами, в некоторых государствах-

---

[283] Huddleston T. Migrant Integration Policy Index. T. Huddleston, Ö. Bilgili, A.-L. Joki, Z. Vankov. Barcelona. Brussels: CIDOB and MPG. 2015. P. 9.
[284] Ibid.

членах применяют и свои программы по оценке степени интеграции граждан третьих стран в принимающее сообщество. При этом в число национальных индикаторов включают отношение принимающего сообщества, продолжительность жизни и т.д. В большинстве стран ЕС подобные исследования подготавливают институты государственной статистики (Австрия, Франция, Норвегия, Нидерланды) либо независимые исследователи (Чехия, Германия)[285]. Национальный уровень оценки интегрированности мигрантов 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. Это даёт возможность оценить различные программы интеграции и результаты национальных практик, которые впоследствии могут корректироваться на основании обмена лучшим опытом. Кроме того, государства ЕС, где ещё не были разработаны собственные подходы к измерению результатов интеграционной политики, могут использовать инструментарий, предложенный ЕС. Одной из главных целей создания единых индикаторов служит содействие усовершенствованию интеграционных мер на наднациональном уровне. Национальные и единые индикаторы дополняют друг друга.

Таким образом, инициативы ЕС в области интеграции мигрантов носят сугубо вспомогательный характер, а страны-члены остаются главными арбитрами интеграции граждан третьих стран, пребывающих на их территории. Несмотря на различия в подходах, позиции государств ЕС стали сближаться и приобретают всё более рестриктивный характер, поскольку относительно либеральные подходы и модели не оправдали себя. Страны – члены ЕС всё больше склоняются к введению принципа обусловленности при предоставлении гражданства, статуса резидента или права на воссоединение семьи.

Европейский союз располагает несколькими инструментами содействия интеграции граждан третьих стран: общие базо-

---

[285] HuddlestonT. 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.

вые принципы интеграции граждан третьих стран, сеть национальных контактных пунктов, «Европейский Форум по вопросам интеграции/миграции», «Руководства по интеграции», сайт по вопросам интеграции, фонд «Убежище, миграция и интеграция». На сегодняшний день большинство инициатив Европейского союза в области интеграции мигрантов носит рекомендательный характер и является сферой применения мягкого права.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В становлении общей миграционной политики Европейского союза можно выделить три основных этапа. В 1970–1980-е гг. правила регулирования въезда и пребывания граждан третьих стран в ЕС строго подчинялись логике межправительственного сотрудничества, которое был юридически закреплено в Маастрихтском договоре. Второй этап составляет десятилетие между вступлением в силу Амстердамского и Лиссабонского договоров (1999–2009 гг.), которое можно обозначить как «Амстердамский период» развития ПСБП и общей миграционной политики, в частности. Амстердамский договор усилил компетенцию сообщества в вопросах предоставления убежища и управления миграцией. Согласно его положениям, Комиссия получила право исключительной законодательной инициативы в этих сферах. Однако регулирование легальной миграции стало предметом смешанной компетенции ЕС и государств-членов лишь со вступлением в силу Лиссабонского договора. На современном (третьем) этапе коммунитарный метод был распространён на все аспекты миграционной политики, в том числе регулирование легальной и трудовой миграции. Одно из главных достижений Лиссабонской реформы состоит в отмене принципа единогласия при голосовании в Совете по данным вопросам.

Политика ЕС в области легальной миграции, включая в себя такие аспекты, как регулирование трудовой миграции, правил въезда и пребывания различных категорий иностранных граждан, воссоединение семей, статус и права мигрантов, а также внешнее измерение миграционной политики остаётся областью сосуществования и взаимодействия двух методов регули-

рования – межправительственного и наднационального, при том, что государства-члены продолжают играть значительную роль в деятельности Евросоюза.

Изучение основных инструментов политики ЕС в сфере регулирования легальной миграции позволяет классифицировать их следующим образом: правовые инструменты (наднациональные нормы регулирования, например, регламенты и директивы, решения Суда ЕС); политические (пакты, стратегические планы действий, соглашения о партнёрствах для мобильности, Зелёные книги, принципы и рекомендации, общие базовые принципы интеграции иммигрантов), а также финансовые (Фонд «Убежище, миграция и интеграция»).

За два десятилетия (1999–2019 гг.) в ЕС был разработан свод наднациональных законодательных норм, которые составляют правовую базу регулирования легальной миграции в ЕС (*EU legal migration acquis*). Анализ девяти директив в области легальной миграции свидетельствует о преобладании в ЕС секторального подхода к приёму граждан третьих стран, наилучшим образом отвечающего их национальным интересам и стремлению увеличить положительный экономический эффект трудовой миграции. Регулирование прав и статуса легальных мигрантов в ЕС осуществляется посредством трёх директив, одна из которых демонстрирует горизонтальный подход, предложенный Комиссией в 2001 г. Положения наднациональных норм регулирования в сфере легальной миграции в ЕС не следует считать лишь наименьшим общим знаменателем национальной политики и подходов стран-членов. Законодательство о Голубой карте, воссоединении семьи, сезонных рабочих, привнесло значительное количество нововведений в миграционное законодательство государств Евросоюза.

Действия ЕС в сфере интеграции иностранцев не предполагают гармонизации национальных правил и норм в данной сфере. Совокупность юридически не обязывающих мер, мероприятий и принципов ЕС по содействию интеграции иностранных граждан демонстрирует понимание интеграции как социально-экономической включённости в принимающее сообщество, основанной на постепенном сближении прав и обязанностей гра-

ждан Евросоюза и всех резидентов, уже проживающих в ЕС в течение определённого периода времени. На данном принципе основана концепция цивильного гражданства, которая в европейском контексте означает приверженность соблюдению прав и обязанностей гражданина, которые распространялись бы на всех лиц, легально проживающих в ЕС. Более того, действующее в ЕС законодательство, которое закрепляет права и статус граждан третьих стран, максимально приближенные к правам и статусу граждан ЕС, может выступать в качестве субсидиарной формы гражданства Европейского союза. В целом эффективная политика интеграции на практике осложняется наличием традиционно различных моделей интеграции мигрантов, существующих в странах ЕС и основанных на различных принципах натурализации и гражданства, социально-экономических и демографических факторах.

Одним из основных инструментов внешнего измерения политики привлечения легальных мигрантов в ЕС с 2007 г. служат соглашения о партнёрстве для мобильности с третьими странами, которые находятся на стыке внутренней и внешней политики Евросоюза. Партнёрства служат своеобразным «зонтом» для сотрудничества отдельных государств – членов ЕС с третьими странами по вопросам миграции. Комиссия при этом выполняет лишь координирующую роль. Как инструмент мягкого права ПМ выполняют функцию дополнительного регулирования миграционных потоков из стран-партнёров посредством принципа обусловленности, т.е. увязки сотрудничества по вопросам мобильности и визовой политике с готовностью стран-партнёров отвечать на запрос ЕС в сфере безопасности границ и реадмиссии.

Положения Лиссабонского договора открыли путь усилению наднационального компонента в регулировании легальной миграции. Однако в этой области продолжает существовать целый ряд противоречий. Главным из них остаётся, с одной стороны, желание государств-членов защищать свои национальные интересы, что находит отражение в позиции Совета при обсуждении законодательных инициатив Комиссии (например, по реформе директивы о Голубой карте), а с другой – стремление ЕК про-

должать гармонизацию миграционного законодательства. На современный этап развития политики ЕС в сфере регулирования легальной миграции влияние оказал миграционный кризис 2015 г. Он вывел вопросы безопасности, борьбы с незаконной миграцией, предоставления убежища и сотрудничества с третьими странами на первый план по сравнению с другим, не менее важным измерением общей миграционной политики ЕС, таким как поощрение законных каналов для миграции. Однако это не изменило общего хода развития миграционной политики, а лишь усилило тенденцию увязывать вопросы безопасности и развития в рамках миграционного регулирования в ЕС.

Формирование общей иммиграционной политики ЕС 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 основе общей миграционной политики ЕС лежит принцип субсидиарности, который и в дальнейшем будет служить одним из руководящих факторов при принятии решений Советом, поскольку позволяет государствам-членам сохранять суверенное право самостоятельно устанавливать не только квоты на приём трудовых мигрантов, но и определять условия предоставления легального статуса, а именно условия интеграции. Это право страны-члены сохранили и после вступления в силу Лиссабонского договора. Поддержание баланса интересов между ЕС и национальными государствами в рамках политики по привлечению легальных мигрантов, на наш взгляд, будет способствовать укреплению европейской интеграции.

ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА

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

2. Большова Н.Н. Высококвалифицированная миграция как ресурс конкурентоспособности государств. Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т.61. №8. С. 67-77.

3. Большова Н.Н. Институциональные уровни и практики интеграции инокультурных сообществ (на примере ФРГ): дис. ... к.полит.н.: 23.00.04/Большова Наталья Николаевна. М., 2009.

4. Большова Н.Н. Конкурентоспособность государства и вызовы высококвалифицированной миграции. Международные процессы. 2016. Т. 14. №2(45). С. 78-94.

5. Большова Н.Н. Ответ ЕС на кризис с беженцами 2015 г. и перспективы общей миграционной политики ЕС. Ежегодник ИМИ. 2016. №1(15). С. 19-33.

6. Войников В.В. Европейское пространство свободы, безопасности и правосудия и миграционный кризис в Европе. Современная Европа. 2017. №2(74). С. 43-54.

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

8. Войников В.В. Правовое регулирование политики Европейского Союза по интеграции иммигрантов. Вестник БФУ им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2018. №3. С. 33-42.

9. Гражданство и иммиграция: концептуальное, историческое и институциональное измерение: Сб. статей. Под ред. В.С. Малахова, А.Ф. Яковлевой. М.: Канон+, 2013. 320 с.

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

11. Ивахнюк И.В. Управление трудовой миграцией: в поисках новых подходов. Международная жизнь. 2012. №11. С. 161-177.

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

13. Кондратьева Т.С., Новоженова В.С. Иммигранты в Европе: модели интеграции. Актуальные проблемы Европы. Иммигранты в Европе: Проблемы социальной и культурной адаптации: сб. науч. тр. РАН ИНИОН. М., 2006. №1. С. 9-60.

14. Корнеев О.В. Формирование внешнеполитического измерения иммиграционной политики Европейского союза (1992–2007 гг.): дис. ... к.истор.н.: 07.00.03/Корнеев Олег Владимирович. Томск, 2009. 251 с.

15. Малахов В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетр. М.: Спецкнига, 2014. 24 с.

16. Миграционные проблемы в Европе и пути их решения. Под ред. Н.Б. Кондратьевой (отв. ред.), О.Ю. Потемкиной. М.: Ин-т Европы РАН, Рус. сувенир, 2015. 141 с.

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

18. Пасякина Л.С. ЕС: иммигранты как необходимость и как проблема. Современная Европа. 2012. №4(52). С. 34-43.

19. Потемкина О.Ю. «Цивильное гражданство» ЕС: риски и преимущества. Миграция в XXI веке. 2010. №3. С. 61-64.

20. Потемкина О.Ю. Европейская повестка дня по миграции – новый поворот в иммиграционной политике. Современная Европа. 2015. №4. С. 28-40.

21. Потемкина О.Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. М.: АЕВИС, 2002. 79 с.

22. Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского Союза. М.: Русский сувенир, 2010. 129 с.

23. Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика ЕС от Амстердама до Лиссабона. Мировая экономика и международные отношения. 2010. №4. С.42-51.

24. Потемкина 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.

25. Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе. Современная Европа. 2020. №2. С. 100-110.

26. Потемкина 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.

27. Потемкина О.Ю. После кризиса: «новый старт» миграционной политики ЕС». Современная Европа. 2019. №6(92). С. 18-29.

28. Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М.: Европейский учебный институт при МГИМО(У): Гриф и К, 2011. 367 с.

29. Рязанцев С.В. Опыт и проблемы регулирования миграционных потоков в странах Западной Европы. М.: Институт социально-политических исследований, 2001. 71 с.

30. Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф. Мировой рынок труда и международная миграция. М.: Экономика, 2010. 303 с.

31. Семененко И.С. Политика идентичности и политическая идентичность. Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2011. Т. 7. №2. С. 5-24.

32. 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.

33. Alberola C., Langley S. Independent Evaluation of the Mobility Partnerships between the European Union and Cape Verde, Georgia and Moldova. Maastricht University, 2018. 110 p.

34. Angenendt S., Parkes R. Can Further Nationalisation Facilitate a Common EU Approach to Migration? The International Spectator: Italian Journal of International Affairs. 2009. Volume 44. Issue 3. P. 77-96.

35. Apap J. Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement. London: Edward Elgar Publishing, 2004. 360 p.

36. 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.

37. Arcarazo D.A., Geddes A. Transnational Diffusion or Different Models? Regional Approaches to Migration Governance in the European Union and Mercosur. European Journal of Migration and

Law. 2014. №16(1). P. 19-44.
38. Bade K. Migration in European History (Making of Europe). London: Wiley-Blackwell, 2003.
39. Balch A. Managing labour migration in Europe: ideas knowledge and policy change. CCIS. Working Paper. January 2010. №184. 230 p.
40 Balzacq Th. Security Versus Freedom?: A Challenge for Europe's Future. Routledge, 2016. 328 p.
41. Barou J. L'Europe, terre d'immigration. Flux migratoire et intégration. Paris, 2001. 247 p.
42. Bartram, D. International labor migration: foreign workers and public policy. New York: Palgrave Macmillan, 2005. 240 p.
43. Bauböck R. Expansive citizenship: voting beyond territory and membership. Political Science&Politics. 2005. №38. P. 683-687.
44. Bauböck R. Civic citizenship – A New Concept for the New Europe. In: Managing Integration. The European Union's responsibilities towards immigrants. Gütersloh: Migration Policy Institute and The Bertelsmann Foundation, 2005. 218 p.
45. Bauer Th.K. The Demand for High-Skilled Workers and Immigration Policy. IZA Discussion Paper №999, January 2004. 21 p.
46. Bell M. Civic Citizenship and Migrant Integration. European Public Law. 2007. Issue 2. P. 311-333.
47. Bloemraad I. Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation and Challenges to the Nation-State. The Annual Review of Sociology. 2008. №34. P. 1-27.
48. Boswell C. The «External Dimension» of EU Immigration and Asylum Policy. International Affairs. 2003. Vol.79. №3. P. 619-638.
49. Boswell C., Geddes A. Migration and Mobility in the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. 272 p.
50. Brubaker R. Citizenship and Nationhood in France and Germany. Cambridge MA: Harvard University Press, 1998. 228 p.
51. 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. №4. P. 531-548.
52. Brücker H. Can International Migration Solve the Problems of European Labour Markets? UNECE Economic Survey of Euro-

pe. 2002. №2. P. 109-141.

53. Carrera S. 20 Years anniversary of the Tampere programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice. S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes (eds.). EUI: Florence, 2020. 312 p.

54. Carrera S. A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses. CEPS CHALLENGE Papers, №1, 2006. 28 p.

55. Carrera S. Building a Common Policy on Labour Immigration: Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU. CEPS Working Document, №256, 2007. 20 p.

56. Carrera S. In Search of Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. 532 p.

57. Carrera S., Formisano M. An EU Approach to Labour Migration What is the Added Value and the Way Ahead? CEPS Working Document, №232, October 2005. 20 p.

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

59. Carrera S., Santos Vara J., Strik T. (eds.). Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019. 336 p.

60. Castles S. Guestworkers in Europe: A Resurrection? International Migration Review. 2006. Vol. 40. №4. P. 741-766.

61. Castles S., Miller M.J. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. New York: Guildford, 2003. 338 p.

62. Competing for Global Talent. C. Kuptsch and E.F. Pang (eds). Geneva: International Institute for Labour Studies, 2006. 275 p.

63. Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Carrera S., Santos Vara J., Strik T. (eds.). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019. 336 p.

64. Ette A., Faist T. The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. London: Palgrave Macmillan, 2007. 290 p.

65. EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm. Arcarazo D.A., Murphy C.C. (eds). London: Hart Publishing Ltd.,

2014. 246 p.
66. Favell A. The Europeanisation of Immigration Politics. European Integration online Papers (EIoP). 1998. Vol. 2. №10. 24 p.
67. Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm. Ed. by S. Wolff, F. Goudappel, J. de Zwaan. The Hague: TMC Asser Press, 2011. 281p.
68. 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.
69. Geddes A. Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe? Manchester: Manchester University Press, 2008. P. 217.
70. Geddes A., Scholten P. The Politics of Migration and Immigration in Europe, 2nd edition, London: Sage, 2016. 288 p.
71. Groenendijk K. Legal Concepts of Integration in EU Migration Law. European Journal of Migration and Law. 2004. Vol. 6. №2. P. 111-26.
72. Guild E. Constructing and imagining labour migration: perspectives of control from five continents. Farnham: Ashgate, 2011. 311 p.
73. Guild, E. Security and migration in the 21st century. Cambridge: Polity, 2009. 218 p.
74. Halleskov L. The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality? European Journal of Migration and Law. 2005. Vol.7. №2. P. 181-201.
75. Hansen R. Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons. The Political Quarterly. August 2003. Vol.74. Issue Supplement. P. 25-38.
76. 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. Common Market Law Review. 2001. Vol.38. №3. P. 525-586.
77. Hix S., Hoyland B. The Political System of the European Union. NY: Palgrave Macmillan, 2005. 448 p.
78. Huddleston T. Migrant Integration Policy Index. T. Huddleston, Ö. Bilgili, A.-L. Joki, Z. Vankov. Barcelona. Brussels: CIDOB

and MPG. 2015.

79. 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.

80. Huysmans J. The European Union and the Securitization of Migration. Journal of Common Market Studies. December, 2000. Vol.38. №5. P. 751-777.

81. Jesse M. The Civic Citizens of Europe. Leiden, The Netherlands: Brill/Nijhoff, 2017. 420 p.

82. Joppke C. Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States. C. Joppke and E. Morawska (eds). Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. 272 p.

83. Kahanec M., Zimmermann K.F. High-Skilled Immigration Policy in Europe. IZA Discussion Paper №331, July 2001. 40 p.

84. Kleinman M. The Economic Impact of Labour. The Political Quarterly. August 2003, Vol.74. Issue Supplement s1. P. 59-74.

85. Krūma K. EU Citizenship, Nationality and Migrant Status. Leiden, The Netherlands: Brill, 2014. xiv, 498 pp.

86. Kymlicka W. Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship. Oxford: Oxford Univ. Press, 2001. 392 p.

87. Lahav G. Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders. Cambridge, Cambridge University Press, 2004. 336 p.

88. Lavenex S. Shifting up and out: the foreign policy of European immigration control. West European Politics. 2006. Vol.29. №2. P. 329-350.

89. Lavenex S. Ucarer E. The external dimension of Europeanization: the case of immigration policies. Cooperation and Conflict. Journal of the Nordic International Studies Association. 2004. Vol.39. №4. P. 417-443.

90. Lavenex S., Kunz R. The Migration-Development Nexus in EU External Relations. Journal of European Integration. 2008. Vol.30. №3. P. 439- 457.

91. Lavenex S.,Wallace W. Justice and Home Affairs: Towards a «European Public Order»?. In: Policy-Making in the European

Union. Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 457-482.

92. Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals. Ed. by E. Guild, T. Huddleston. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. 246 p.

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

94. Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation (R. Baubock ed.). Amsterdam, 2006. 128 p.

95. 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.

96. Moravscik, A. Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. Journal of Common Market Studies. 1995. Vol.33. №4. P. 611-628.

97. Münz R. The Costs and Benefits of European Migration. R. Münz, T. Straubhaar, F.P. Vadean, N. Vadean. Hamburg: HWWI, 2006. 80 p.

98. Murphy C. Immigration, Integration and the Law: The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regime. Routledge, 2016. 326 p.

99. Odmalm P. Migration Policies and Political Participation: Inclusion or Intrusion in Western Europe? London: Palgrave Macmilan, 2005. 272 p.

100. Papademetriou, D. Talent in the 21st Century. D. Papademetriou, W. Somerville, H. Tanaka. Washington, D.C.: Migration Policy Institute, 2008. 40p.

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

102. Parkes, R. European migration policy from Amsterdam to Lisbon : the end of the responsibility decade? Baden Baden: Nomos, 2010. 199 p.

103. Pascouau, Y. La politique de l'Union européene: de Schengen à Lisbonne. Paris: Fondation Varenne: LGDJ, 2010. 744 p.

104. Pascouau Y. La Stratégie migratoire de l"UE : passer d'un jeu à somme nulle à un jeu à somme positive. Institut Jacques Delors, Études & Rapports. Avril 2013. №96. P. 46-53.

105. Peers S. An EU Immigration Code: Towards a Common Immigration Policy. European Journal of Migration and Law. 2012. Vol.14. Issue 1. P. 33-61.

106. Reslow N. EU External migration policy: taking stock and looking forward. Global Affairs. 2019. Vol.5, issue 3. P. 273-278.

107. Schneider H., Wiesbrock A. Circular migration and mobility partnership. European Parliament Briefing Paper& Brussels, 2009. 9 p.

108. The First Decade of EU Migration and Asylum Law. Ed. by Guild E. and Minderhoud P. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012. 400 p.

109. Trauner Florian & Ripoll Servent, Ariadna Policy change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU institutions matter. Routledge, 2014. 248 p.

110. 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.

111. Wiesbrock A. Legal Migration to the European Union. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. 822 p.

112. Wolff S. The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU? Journal of European Integration. 2009. Vol.31. №1. P. 9-23.

ОБ АВТОРЕ

Биссон Любовь Сергеевна, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН. В 2009 г. окончила МГИМО (У) МИД России. В 2015 г. защитила кандидатскую диссертацию по проблемам наднационального регулирования легальной миграции в Европейском союзе. В Институте Европы работает с 2010 г. Сфера научных интересов: европейская интеграция, миграционные процессы в Европе и на евразийском пространстве, свобода передвижения, социальная политика ЕС, отношения ЕС и России. Автор публикаций в ведущих российских рецензируемых журналах и глав коллективных монографий по проблематике европейской интеграции.

ABOUT THE AUTHOR

Lyubov Bisson, PhD in Political Science, Senior Researcher at the Department for European Integration Studies, Institute of Europe (Russian Academy of Sciences) since 2010. In 2009 graduated from the MGIMO University. In 2015 defended a PhD thesis on the EU legal migration governance. Research interests: European integration, migration studies, EU social policy, EU-Russia relations. Authored a number of articles in peer-reviewed Russian academic journals and several book chapters on the EU migration policy.

В 2018–2020 гг. были выпущены следующие доклады Института Европы

352. В.С.Циренщиков. Прогностическая деятельность европейских компаний. ДИЕ РАН № 352. М., 2018 г.
353. Европа 2017: партии, выборы, власть. Отв. ред. В.Я.Швейцер. ДИЕ РАН № 353. М., 2018 г.
354. Германия. 2017. Под ред. В.Б.Белова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 354, М., 2018 г.
355. Ю.А.Борко. Восточное партнёрство: проект, реальность, будущее. ДИЕ РАН № 355. М., 2018 г.
356. Правительство меньшинства Терезы Мэй – год у власти. Отв. ред. Е.В.Ананьева. ДИЕ РАН № 356. М., 2018 г.
357. Партии и движения политической альтернативы в современной Европе. Отв. ред. В.Я.Швейцер. ДИЕ РАН № 357. М., 2018 г.
358. И.С.Гладков, Е.Ю.Горбатенко. Внешняя торговля Европейского союза: особенности на современном этапе. ДИЕ РАН № 358. М., 2018 г.
359. А.И.Бажан. Перспективы евроинтеграции: валютно-финансовые аспекты. ДИЕ РАН № 359. М., 2018 г.
360. Экономика и политика Германии: через год после выборов. Отв. ред. Е.П.Тимошенкова. ДИЕ РАН № 360. М., 2019 г.
361. Германия. 2018. Под ред. В.Б.Белова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 361. М., 2019 г.
362. Свет и тени «эры Макрона». Отв. ред. В.Я. Швейцер. ДИЕ РАН № 362. М., 2019 г.
363. Большое Причерноморье: политика, экономика, безопасность. Отв. ред. О.В.Буторина. ДИЕ РАН № 363. М., 2019 г.
364. Итоги правления Терезы Мэй. Под ред. Е.В.Ананьевой. ДИЕ РАН № 364. М., 2019 г.
365. П.В.Осколков. Правый популизм в Европейском союзе. ДИЕ РАН № 365. М., 2019 г.
366. А.И.Шумилин. Ближневосточные конфликты: европейский подход. ДИЕ РАН № 366. М., 2019 г.
367. И.Н.Щербак. Роль ООН, ЕС и ОБСЕ в кризисном урегулировании. ДИЕ РАН № 367. М., 2019 г.
368. Германия. 2019. Отв. ред. В.Б.Белов. ДИЕ РАН № 368. М., 2020 г.
369. Е.П.Тимошенкова. Партийно-политическая система Германии в период канцлерства А. Меркель. ДИЕ РАН № 369. М., 2020 г.
370. Денежно-кредитное регулирование в России и ЕС. Отв. ред. А.И.Бажан. ДИЕ РАН № 370. М., 2020 г.

«Reports of Institute of Europe» published in 2018–2020

352. V.S.Tsirenshchikov. Prognostic Activities of European Companies. Repotrs of the IE RAS, № 352. M., 2018.
353. Europe 2017: parties, elections, power. Ed. by V.Ya.Shveitser. Reports of the IE RAS, № 353. M., 2018.
354. Germany. 2017. Ed. by V.B.Belov and others. Reports of the IE RAS, № 354. M., 2018.
355. Yu.A.Borko. The Eastern Partnership: project, realities, future. Reports of the IE RAS, № 355. M., 2018.
356. Th. May's Minority Government – a Year in Power. Ed. by E.V. Ananieva. Reports of the IE RAS, № 356. M., 2018.
357. Parties and Movements of Political Alternative in Contemporary Europe. Ed. by V.Ya.Shveitser. Reports of the IE RAS, № 357. M., 2018.
358. I.S.Gladkov, E.Yu.Gorbatenko. The foreign trade of the European Union: features at the present stage. Reports of the IE RAS, № 358. M., 2018.
359. A.I.Bazhan. Prospects for European integration: monetary and financial aspects. Reports of the IE RAS, № 359. M., 2018.
360. Economy and Politics of Germany – a year after the elections. Ed. by E.P.Timoshenkova. Reports of the IE RAS, № 360. M., 2019.
361. Germany. 2018. Ed. by V.B.Belov and others. Reports of the IE RAS, № 361. M., 2019.
362. Light and Shadows of the «Macron Era». Ed. by V.Ya.Shveitser. Reports of the IE RAS, № 362. M., 2019.
363. The Wider Black Sea Region: Politics, Economy, Security. Ed. by O.V.Butorina. Reports of the IE RAS, № 363. M., 2019.
364. Theresa May's Governance – Summing Up. Ed. by E.V.Ananieva. Reports of the IE RAS, № 364. M., 2019.
365. P.V.Oskolkov. Right-Wing Populism in the European Union. Reports of the IE RAS, № 365. M., 2019.
366. A.I.Shumilin. The Middle East conflicts: European Approach. Reports of the IE RAS, № 366. M., 2019.
367. I.N.Shcherbak. The role of the UN, EU and OSCE in crisis regulation. Reports of the IE RAS, № 367. M., 2019.
368. Germany. 2019. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 368. M., 2020.
369. E.P.Timoshenkova. A party political system in Germany at the time of Angela Merkel' chancellorship. Reports of the IE RAS, № 369. M., 2020.
370. Monetary regulation in Russia and the EU. Ed. by A.I.Bazhan. Reports of the IE RAS, № 370. M., 2020.

Научное издание

Любовь Сергеевна Биссон

Регулирование легальной миграции
в Европейском союзе

Монография

Доклады Института Европы

№ 371

Подписано в печать 15.09.2020. Формат 60×90 1/16
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 8,75
Тираж 300 экз. Заказ № 2246

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт Европы Российской академии наук
125009 Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3.
Тел.: 495-692-10-51, факс: 495-629-92-96.
E-mail: europe-ins@mail.ru
Web: http://www.instituteofeurope.ru

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии издательства «Нестор-История»
Тел. (812) 235-15-86