ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Мартиросян Диана Гагиковна

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ ЕС В СФЕРЕ ЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

Специальность 12.00.10 – Международное право; Европейское право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доцент кафедры европейского права,
доцент, к.ю.н.
Торкунова Екатерина Анатольевна

Москва - 2022

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ 3
ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ 24
§ 1.1. Становление и развитие правового регулирования и политики ЕС в сфере легальной миграции 24
§ 1.2. Система нормативно-правовых актов в области регулирования легальной миграции ЕС 50
ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ ЕС В СФЕРЕ ЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ 74
§ 2.1. Компетенции институтов ЕС в области регулирования миграционной политики 74
§ 2.2. Особенности взаимодействия институтов ЕС и органов государств-членов ЕС в области реализации политики по управлению миграцией ... 88
ГЛАВА III. ГЛОБАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РАМКАХ ЕС 102
§ 3.1 Деятельность ЕС на фоне афганского и украинских миграционных кризисов 2021 и 2022 гг. 102
§ 3.2 Современные тенденции правового регулирования в сфере легальной миграции на территории ЕС 114
§ 3.3. Проблемы правового регулирования отношений, связанных с нелегальной миграцией в ЕС, и правовые инструменты преодоления миграционного кризиса в ЕС 132
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 170
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ 185
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ 186

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Вопрос регулирования миграционных потоков на европейском пространстве всегда являлся актуальным. На сегодняшний день Европейский союз выработал обширную нормативно-правовую базу в области регулирования как легальной, так и нелегальной миграции.

На сегодняшний день Европейский союз (здесь и далее - ЕС) является наиболее развитой международной организацией интеграционного типа, что предопределяет особую важность вопросов правового обеспечения отношений, связанных с перемещением граждан по территории соответствующего пространства. Глубокое развитие интеграционных процессов, начавшихся в середине прошлого века в рамках Европейских Сообществ, а позже ЕС, и его реформирование в связи с принятием Лиссабонского договора, позволило разработать систему правовых инструментов, отвечающих современным миграционным вызовам. Стоит отметить, что Лиссабонский договор существенно изменил структуру всего ЕС, расширил компетенцию органов и институтов ЕС и закрепил механизм согласования решений по вопросам миграции и предоставления убежища.

Как известно, все интеграционные образования построены на принципе четырех свобод: свободы передвижения товаров, капиталов, услуг и физических лиц. Граждане ЕС имеют равные права в определении места жительства и дальнейшего трудоустройства на всей территории Европейского союза. В этой связи особенный интерес представляет вопрос регулирования внешней миграции. Данная проблематика обусловлена двумя аспектами: разработкой и реализацией общей наднациональной политики в миграционной сфере и обеспечение основных прав и свобод мигрантов-граждан третьих государств.

Уникальность миграционной политики Европейского союза выражена в том, что она, с одной стороны, предполагает выстраивание консолидированного механизма воздействия на миграционные процессы в условиях интеграции, а с другой стороны, должна учитывать множественность интересов и суверенность полномочий государств-членов, их территориальные, экономические и политические различия, и в этой связи соблюдать определенные пределы правового регулирования. Поддержание баланса интересов объединения и его членов, оптимальное распределение полномочий и ответственности в вопросах управления миграцией являются одними из приоритетных задач в правотворческой и правоприменительной деятельности ЕС.

В настоящее время миграционный кризис в Европейском союзе приобрел новое звучание, связанное с общим спадом экономического развития и политической нестабильностью, что высвечивает важность изменения подходов к правовому регулированию пребывания иностранных граждан на территории Европейского союза. По утверждению исследователей, проводимая в рамках ЕС активная работа над очередной реформой Пространства свободы, безопасности и правосудия, включая Общеевропейскую систему предоставления убежища, способна существенно изменить конфигурацию миграционной политики ЕС с учетом ориентиров на положения Европейской конвенции по правам человека [1].

На фоне выхода Великобритании из состава Европейского союза вопросы, связанные с правовым регулированием миграции, приобретают особую значимость. Так, с 31 декабря 2020 года Великобритания вышла из единого рынка ЕС. Это означает, все акты первичного и вторичного права Европейского союза перестают действовать в отношении Соединенного

[1] Торкунова, Е.А. Имплементация гарантий Европейской конвенции по правам человека в сфере высылки иностранных граждан в праве ЕС / Е.А.Торкунова, К.Г.Жаринов // Московский журнал международного права. — 2020 — №4. — С.6

Королевства. Данная ситуация затрагивает не только разные секторы национальной экономики, но в первую очередь права человека и обеспечение их гарантии. Министр внутренних дел Великобритании Прийти Пател в своем заявлении особо подчеркнула, что «…наступил исторический момент в нашем развитии вне Европейского союза, когда мы сможем сами контролировать свои границы и поддерживать в приоритете права человека»[2]. Необходимо отметить, что начиная с 1 января 2021 года граждане ЕС приобрели такой же правовой статус, как и граждане третьих государств, то есть отныне получение разрешения на работу будет обязательным условием для всех категорий иностранных граждан. На сегодняшний день уже принят Билль о миграции[3], в соответствии с которым лицо, претендующее на получение статуса резидента, должно соответствовать критериям новой балльной системы. Прогнозируется, что в ближайшее время это негативно скажется на внутренней экономике Соединенного Королевства, так как именно мигранты являлись ключевыми работниками в области сельского хозяйства и здравоохранения. С учетом новых требований, это создает еще больше административных барьеров для мигрантов третьих государств.

В сложившейся ситуации необходимо отметить и влияние пандемии COVID-19 на правовое положение мигрантов. Многие сезонные работники не смогли осуществлять свою трудовую деятельность на территории ЕС. По сообщениям Европейской Комиссии, именно низкоквалифицированные мигранты являются ключевыми работниками в особо важных сферах

---

[2] См.: Home Secretary Priti Patel updates MPs on new points-based immigration system// [Электронный ресурс]: Режим доступа:-https://www.parliament.uk/business/news/2020/february/statement-on-points-based-immigration-system/ (дата доступа 27.12.2020), см.также Priti Patel promises changes to make migrant deportations 'swift and efficient' // [Электронный ресурс]: Режим доступа:https://www.lbc.co.uk/news/priti-patel-makes-no-apology-announcing-tougher-immigration-asylum-rules/ (дата доступа 01.03.2021)

[3] The UK's points-based immigration system: information for EU citizenshttps /[Электронный ресурс]: Режим доступа: http://www.gov.uk/guidance/the-points-based-immigration-system-information-for-eu-citizens (дата доступа 27.12.2020)

экономики: транспорт, уход (социальная помощь), строительство. В это же самое время, пандемия спровоцировала рост так называемой *нерегулярной миграции* - когда лицо, выехавшее на законных основаниях на территорию государства-члена ЕС, продолжает пребывать и осуществляет трудовую деятельность нелегально. после истечения законного срока пребывания на территории Европейского союза. Именно эта категория мигрантов является одной из самых незащищенных, так как, находясь в «серой» зоне правового регулирования, они не подпадают под национальные системы медицинского и социального страхования.

На сегодняшний день в рамках ЕС принят ряд актов вторичного права: регламентов и директив, регулирующих область легальной миграции. Так, среди них можно назвать Директиву «Голубая карта», регулирующую получение разрешения на работу и приобретение статуса резидента высококвалифицированных специалистов в ЕС. Законодатели планировали посредством закрепленных в ней правовых инструментов привлечь больше высококвалифицированных специалистов и создать своеобразный общеевропейский пул таких работников с общим выходом на европейский рынок труда[4]. Тем не менее, положения данной Директивы в полной мере применяются лишь в Германии и Люксембурге. Другие государства-члены ЕС ссылаются на наличие собственных национальных механизмов регулирования правового статуса и допуска к рынку труда граждан третьих государств. Все это обусловлено тем, что органы и институты ЕС обладают ограниченной компетенций в области регулирования легальной миграции. Формирование миграционной политики и механизмов правового регулирования в данной сфере остаются в прерогативе государств-членов. Учитывая, что в своем большинстве

[4] В доктрине отмечается, что «Голубая карта» является основным звеном Резолюции Парламента ЕС от 26 сентября 2007 г. «План политики легальной миграции», который был реализован в соответствующей Директиве. См.: Кашкин Ю.С. Трудовое право Европейского Союза: учебное пособие. М.: Волтерс Клувер, 2009. - С. 32.

акты, принятые на наднациональном уровне, являются Директивами, это означает, что имплементация положений данных актов, способы их интерпретации и толкования полностью зависят от компетентных национальных органов. Таким образом, создается фрагментация права, что делает невозможным говорить о наличии единообразно употребляемого эффективного правового механизма регулирования легальной миграции в рамках Европейского союза.

Актуальным вопросом является также внешняя согласованность Директив ЕС по легальной миграции, которые взаимодействуют со многими другими актами ЕС (особенно теми, которые касаются убежища, незаконной миграции, пересечения границ, визового режима, правосудия и защиты основных прав, занятости и образования, внешних сношений и торговли). Вышесказанное свидетельствует об особой роли институтов ЕС, благодаря которым возможно развитие эффективного взаимодействия и взаимодополняемости с другими направлениями политики ЕС, особенно с общей политикой ЕС в отношении роста и занятости, в контексте которой иммиграция должна играть все более важную роль в решении проблемы нехватки рабочей силы и квалифицированных кадров.

Миграционный кризис 2015-2020 показал неэффективность многих правовых механизмов и методов управления отношениями, связанными с миграционными процессами. Несмотря на это, стоит признать, что в результате реализации положений «Повестки дня по миграции-2015» в Европейском союзе существенно трансформировалась нормативно-правовая база в области регулирования миграции, создана новая система координации и сотрудничества, усовершенствованы механизмы финансирования проектов по предотвращению нелегальной миграции.

Одним из положительных аспектов реализации миграционной политики за последние годы в Европейском союзе также стоит назвать усиление договорно-правового взаимодействия ЕС и третьих стран по взаимному решению миграционных потоков. Несомненно, стоит еще

больше развивать договорные инструменты, определяющие правовой режим миграции между государствами принадлежности мигрантов и принимающими государствами.

Новые вызовы, связанные с очередными волнами миграции (напр. из Афганистана и Украины) предопределяют изменение структуры и компетенции институтов и органов ЕС, реализующих функции по управлению миграцией. Так, деятельность Комиссии ЕС дифференцируется в сторону разработки правовых, организационных и экономических инструментов обеспечения прав мигрантов в условиях установленных большинством стран ограничений на передвижение людей. В то же время была расширена компетенция Агентства пограничной и береговой службы Европейского союза- FRONTEX, которое предпринимает действия по защите внешних границ ЕС. Представляется, что миграционный кризис 2015-2020 гг. сделал FRONTEX одним из основных инструментов в борьбе с нелегальной миграцией в ЕС, создание и внедрение EUROSUR - Европейской системы слежения за границами усилило роль агентства в координации действий государств-членов. В то же самое время, на наднациональном уровне не существует административного органа по контролю и надзору за деятельностью FRONTEX, в первую очередь, в сфере соблюдения основных прав и свобод человека. Необходимость независимого надзора неоднократно подчеркивалось в прецедентом праве Суда ЕС и ЕСПЧ.

Таким образом, на сегодняшний день сложился ряд определенных значимых аспектов, предопределивших высокую актуальность теоретического обоснования и выработки практических рекомендаций в сфере правового регулирования миграции в Европейском союзе.

В данной связи высокий исследовательский интерес приобретают следующие вопросы: насколько эффективно реализуется правовой механизм регулирования отношений в сфере легальной миграции в

Европейском союзе; какое место занимают органы и институты ЕС в регулировании миграционных процессов?;

Кроме того, значимость заявленного исследования предопределяется и тем, что положительный опыт Европейского союза в части правового регулирования отношений легальной миграции может быть отчасти воспринят в рамках молодой организации интеграционного типа на евразийском пространстве - Евразийского экономического союза. Проблема правового обеспечения миграции в плоскости евразийской интеграции пока не занимает такого значительного места, как в системе права Европейского союза. Тем не менее, любые острые периоды экономической и политической нестабильности становятся волатильными для демографических показателей, вызывают в действие интенсивные миграционные процессы. Как демонстрирует мировой и европейский опыт правового регулирования миграции, неблагоприятные последствия миграционных кризисов легче предотвратить, чем решать уже по факту возникновения множество проблем социального, экономического и политического характера. Одним из эффективных инструментов, обладающих превентивными функциями в контексте предотвращения негативных миграционных явлений, представляется создание в рамках евразийской интеграции развернутой нормативно-правовой базы, регламентирующей различные аспекты и формы миграционных отношений, и гибкой договорной среды, учитывающей баланс интересов государств-членов ЕАЭС, общественных интересов и интересов мигрантов.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Анализ источников по теме диссертации свидетельствует о наличии достаточно серьёзных исследований, связанных с правовым регулированием миграционных процессов на пространстве ЕС. Отдельные исследования рассматривают вопросы организации и деятельности институтов ЕС в целом, а также вопросы миграции и миграционной

политики, особенно, начиная с 2015 г. в контексте миграционного кризиса в ЕС, или же затрагивают вопросы трудовой миграции применительно к Российской Федерации и Содружеству Независимых Государств (здесь и далее: СНГ).

Так, например, среди монографических работ следует указать на исследование А.О.Четверикова (2018), посвященное миграционному праву Европейского союза, Е.Н Егоровой, посвященной вопросам правового регулирования миграционных потоков в Европейском союзе (2018), а также монографию Л.С. Биссон о регулировании легальной миграции в Европейском союзе (2020), Н.Г.Бая, в котором рассматриваются вопросы трудовой миграции в государствах Таможенного союза и ЕС (2014 г.).

Вопросам миграции и миграционной политики, а также связанным с ними вопросам посвящены диссертационные исследования в различных областях научных знаний. Например, стоит назвать докторскую диссертацию В.В.Войникова “Правовые основы пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза” (2019), работы Алиева Д.М. «Статус беженцев и лиц, ищущих убежище, по европейскому праву» (Москва, 2019); В.А. Лянного «Правовые и организационные основы деятельности правоохранительных органов государств-членов Европейского союза по противодействию нелегальной миграции» (Москва, 2011); А.Р.Ходжиева «Правовые основы и механизмы противодействия нелегальной иммиграции в Европейском Союзе» (Москва, 2008); С.В. Чугуновой «Регулирование легальной трудовой миграции из третьих стран по праву ЕС» (Москва, 2012); О.И. Шумаковой «Международно-правовое регулирование миграции в Европейском Союзе» (Москва, 2006), К.А. Шапиева «Международно-правовые основы миграционной политики Европейского союза (Москва, 2011).

В сфере исторических дисциплин можно назвать диссертацию Н.Н.Жуковой, посвященную миграционной политике Европейского союза; по политическим наукам – диссертации Г.Э. Джоробековой,

А.А.Солоненко, Т.А. Чекан, А.В. Черняк; по экономическим наукам – диссертации Н.Е Господынко, Л.И. Комисаровой, П.А. Судоплатова. В том, что касается исследований, посвященных деятельности институтов ЕС, следует упомянуть диссертации М.М. Бирюкова, Р.Ю. Зеленова, А.О. Четверикова и др.

Кроме того, следует указать на исследования ученых, в которых рассматриваются общие и частные вопросы миграции в рамках ЕС: Е.Н. Егоровой, Л.С. Биссон (Пасякиной), О.Ю. Потемкиной, Е.А. Торкуновой, С.А. Трыкановой, Ю.Н. Фроловой, А.В. Юрина, М.Л.Энтина и др.

Среди зарубежных исследователей, изучавших правовые аспекты миграции в ЕС, следует выделить. D.Thym, K.Hailbronner, A. Favell, S.Carrera, C. Murphy, Y. Pascouau, S. Peers и др.

Между тем, в новых условиях международно-правовой и европейско-правовой действительности, определяемых усилением миграционной активности, возникновением множества острых политических проблем, связанных с обеспечением прав мигрантов, защитой прав и интересов нелегальных мигрантов, учетом интересов принимающих государств и общественных интересов, вопросы теоретического осмысления правовой сущности миграционной политики в праве ЕС приобретают особую значимость.

Таким образом, на сегодняшний день сформировались предпосылки для комплексного научного отражения вопросов регулирования миграционных отношений в праве ЕС.

Объектом настоящего диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с деятельностью институтов Европейского союза в сфере регулирования легальной миграции.

Предмет исследования составляют акты первичного и вторичного права Европейского союза, нормативные акты законодательства государств-членов ЕС, материалы судебной практики, доктрина

отечественных и зарубежных ученых в области европейского миграционного права.

Целью диссертационного исследования является выявление механизма правового регулирования легальной миграции в Европейском союзе, осуществляемого соответствующими институтами ЕС, раскрытие практики применения такого механизма государствами-членами ЕС, разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в области миграционной политики.

Цель диссертационного исследования предопределила постановку следующих основных **задач:**

- определить понятие и сущность легальной миграции в законодательстве ЕС и научной доктрине;

- охарактеризовать основы нормативно-правового регулирования отношений в сфере легальной миграции;

- выявить роль и место институтов ЕС в правовом регулировании миграционных процессов;

- дать правовую характеристику взаимодействия институтов ЕС и органов государств-членов ЕС в сфере легальной миграции;

- выявить правовые пробелы в сфере регулирования легальной миграции в рамках ЕС;

- определить тенденции правового регулирования отношений в сфере легальной миграции;

- выделить проблемы регулирования нелегальной миграции в ЕС и обосновать правовые инструменты преодоления миграционного кризиса;

- разработать практические рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере регулирования легальной миграции в рамках ЕС;

- проанализировать возможность использования опыта ЕС в регулировании миграционных отношений в условиях развития Евразийского экономического союза.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем было сформировано комплексное научное представление о правовом регулировании деятельности институтов ЕС в сфере миграции. В частности:

- дано определение и выявлены компоненты легальной миграции в рамках правовой системы ЕС;

- установлено, что в праве ЕС отсутствует единообразно употребляемый термин «нелегальная миграция», что влечет за собой как теоретические противоречия, так и практические проблемы в плоскости правоприменения;

- доказано, что «нерегулярные» мигранты являются одной из самых незащищенных категорий мигрантов в Европейском союзе;

- определено, что, несмотря на ограничения, установленные актами первичного права ЕС, институты ЕС в области реализации миграционной политики обладают компетенцией по принятию регламентов (обязательных в полном объеме и применяемых непосредственно), директив (обязательных в отношении результата, который должен быть достигнут с учетом имплементации норм в национальное законодательство) и решений (обязательных норм индивидуального характера).

-анализ наднационального и национального правового регулирования миграционных потоков показал, что региональный подход становится приоритетным, основные механизмы регулирования миграции остаются в прерогативе государств-членов ЕС;

- в связи с прогнозированием усиления интеграционных процессов и как следствие, миграционных потоков в ЕАЭС, обоснована необходимость четкого определения правового статуса нерегулярных мигрантов;

- в ходе анализа Договора о создании ЕАЭС выявлено, что наднациональные органы ЕАЭС не обладают компетенцией в разработке политики в сфере внешней легальной миграции;

- проанализированы наиболее актуальные миграционные кризисы, связанные с массовым исходом населения Афганистана и Украины в 2021 и 2022 гг. соответственно;

- в аспекте возникновения и развития мировой ситуации, связанной с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19) выявлено, что легальные мигранты, в том числе сезонные работники, являются ключевыми производителями в различных сферах национальных экономик государств-членов ЕС. Негативные последствия пандемии, такие как отсутствие заработка, социальная незащищенность, отсутствие доступа к продовольствию в развивающихся странах вызовет увеличение миграционного потока в Европейский союз;

- раскрыты правовые аспекты, связанные с выходом Великобритании из состава Европейского союза и влияющие на вопросы регулировании миграции. Показано, как в результате аннулирования актов первичного и вторичного права в отношении Соединенного Королевства реализуется прекращение действия принципа свободы передвижения лиц. Установлено, что новый Билль о миграции с более жесткими критериями для получения разрешения на работу и статуса резидента существенно ограничит миграционный поток низкоквалифицированных специалистов, в то время как именно такие работники являются ключевыми в сфере строительства и агропромышленного комплекса.

Научная новизна проведенного диссертационного исследования раскрывается и конкретизируется в следующих **положениях, выносимых на защиту:**

1. Автором сформулировано и предложено введение термина “легальная иммиграция”, охватывающий внешний характер миграционных процессов. Легальная иммиграция в ЕС- это акт перемещения лица, сопряженный с пересечением внешних границ Европейского союза с соблюдением установленных правовых требований, с целью последующего проживаний на территории государств-членов и связанной

с: воссоединением семьи, трудоустройства, включая привлечение в качестве высококвалифицированного специалиста, академического обмена.

2. Комплексный анализ нормативно-правовых актов в области легальной миграции показал, что ЕС реализует именно *общую, а не единую* политику в области легальной миграции. Меры, предпринимаемые институтами ЕС в области регулирования легальной миграции напрямую связаны с принципом субсидиарности в смысле ст. 5(3) ДЕС. Таким образом, *акты, принимаемые ЕС в области регулирования легальной миграции, должны быть обоснованы принципом субсидиарности.* Это также означает, что у государств-членов возникают обязательства в рамках осуществления так называемой “внутренней” компетенции. Так, государства-члены обязаны принять необходимые меры по имплементации актов вторичного права. Государства-члены при формировании и реализации национальных политик в области регулирования миграционных процессов, могут выходить за пределы норм, установленных на наднациональном уровне. Однако, национальные нормы права не могут противоречить минимальным правилам и стандартам, установленным ЕС.

3. Важнейшим элементом политики ЕС в области легальной миграции является интеграция граждан третьих государств в общества принимающих государств-членов ЕС, осуществляемая на основе принципа субсидиарности. Меры, принимаемые Европейским союзом в сфере интеграции, не предполагают под собой гармонизацию национальных правовых систем. Представляется, что действия ЕС нацелены на постепенное приближение правового статуса граждан третьих государств, легально пребывающих на территории ЕС, долгосрочных резидентов к правовому статусу граждан Европейского союза.

4. Миграционный кризис 2015-2020 гг. выявил существующие противоречия в позиции государств-членов ЕС и общей миграционной

политикой, проводимой институтами Европейского союза. В частности, это выразилось в несостоятельности системы распределения мигрантов, установленной Дублинским регламентом, вследствие чего все финансовое бремя легло на принимающие государства-члены ЕС. Попытки внедрения позиции “гибкой солидарности” между государствами-членами в распределении пребывающих мигрантов в ЕС не увенчались успехом. Как следствие, каждое государство-член ЕС вырабатывает внутренний правовой механизм регулирования миграционных процессов, применяя лишь приемлемые для себя элементы наднациональной политики в области миграции.

5. Выявлено, что реакция ЕС на дестабилизацию Афганистана является наиболее наглядным примером контуров современной миграционной политики Союза, которая наконец-то стала всеобъемлющей и всеохватывающей. Эта политика теперь состоит из трех основных компонентов.

а) Первый компонент — это финансовая и институциональная поддержка населения государств, являющихся потенциальными источниками миграционных проблем для ЕС. Эта поддержка призвана стабилизировать ситуацию и снизить риск массового притока беженцев.

б) Второй компонент - политический диалог с третьими странами, через которые пролегают маршруты миграционных потоков. Как правило, это соседние страны с высокими миграционными рисками, а также транзитные страны. Здесь осуществляются мероприятия по созданию лагерей для беженцев, предоставлению им достойных условий для временного проживания, а также по предотвращению их репатриации в страну происхождения. Кроме того, активизируются положения соглашений о реадмиссии с транзитными странами.

в) Третий компонент реализуется во внутренней политике ЕС в области предоставления убежища. Он представлен двумя направлениями. Первое — это усиление внешних границ, препятствование незаконному проникновению мигрантов на территорию Союза, развитие береговой охраны. Второе - разработка единой системы оценки заявлений лиц, ищущих убежища, а также поиск баланса между странами-членами ЕС по размещению беженцев, чьи заявления были одобрены (политика квот).

6. В результате вооруженного конфликта на Украине в ЕС впервые была применена Директива о временной защите 2001 г. Согласно этому акту украинским беженцам на территории ЕС был предоставлен статус беженца на срок не менее одного года и полный спектр соответствующих социальных гарантий: образование, доступ к работе, социальное и медицинское обслуживание и т.д. Основной проблемой является создание эффективной системы координации между национальным и наднациональным уровнями управления миграцией и оптимизация всех действий в этой сфере.

7. Установлено, что «нерегулярные мигранты» — это мигранты, въехавшие на территорию того или иного государства-члена Европейского союза на законных основаниях, однако продолжающие пребывать и осуществлять трудовую деятельность в ЕС нелегально. Состава уголовного преступления в их действиях не содержится. Такая категория мигрантов является наиболее незащищенной вследствие нахождения в «серой» зоне права: они не подпадают под национальную систему медицинского и социального обеспечения.

8. Тенденции цифровизации, определяющие современное состояние общества и динамику социальных структур, существенно повлияют на развитие правового регулирования отношений в сфере управления миграционными процессами на пространстве ЕС. В качестве одного из значимых инструментов трансформации миграционной политики

Европейского союза выступает комплексное использование юридических процедур контроля и отслеживания фактов нелегальной миграции с применением цифровых информационных систем учета данных. При этом незыблемо важной основой реализации соответствующих технологий является обеспечение баланса публичных, общественных и частных интересов, а также неукоснительное соблюдение и защита прав и свобод человека.

Теоретическая значимость результатов диссертационного исследования заключается в том, что полученные автором научные выводы вносят вклад в науку европейского права в области изучения особенностей правового регулирования легальной миграции, а также дополняют и развивают систему научных представлений о международной безопасности и правах человека (в части обеспечения безопасности и соблюдения прав человека в условиях миграционных процессов); о праве социального обеспечения в ЕС (в части понимания правового механизма предоставления социальных, медицинских гарантий мигрантам); о закономерностях развития европейской интеграции, об институтах, органах Европейского союза.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что сформулированные в диссертации положения и выводы могут быть учтены:

1) при разработке новых и совершенствовании существующих международно-правовых норм, нормативно-правовой базы ЕАЭС и российского законодательства в области управления легальной миграцией;

2) в правоприменительной деятельности, касающейся судебной защиты прав легальных мигрантов;

3) при подготовке специалистов, деятельность которых непосредственно связана с обеспечением отношений в сфере легальной миграции, в частности, для повышения правовой подготовки представителей федеральных органов государственной власти и

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по вопросам, касающимся регламентирования легальной миграции, оказания государственных услуг в области миграционной политики и т.д.;

Кроме того, материалы диссертации могут быть использованы в дальнейшем при разработке проблематики правового регулирования легальной миграции, а также применяться в учебном процессе при чтении лекций и проведении практических занятий по курсам «Международное право», «Право интеграционных образований», «Право Европейского союза», «Миграционное право».

Методологические основы исследования. При проведении данного исследования использовались как общенаучные, так частнонаучные методы познания. Так, например, высокая методологическая ценность диалектического метода выразилась в том, что он обеспечил комплексное научное отражение вопросов, связанных с деятельностью институтов Европейского союза в области миграции. В частности, было обосновано многоаспектное понимание миграции как основной категории исследования, показаны различные ее формы и виды; в единстве и дифференциации раскрыты правовые основы регулирования миграционных отношений с учетом особенностей правового статуса мигрантов, правового режима их деятельности и компетенции структурных образований в рамках Европейского союза; определены взаимосвязь, взаимодействие и взаимное влияние институтов ЕС в части обеспечения единых целей миграционной политики. Кроме того, диалектический метод стал определяющим при обосновании выводов об оптимизации баланса интересов граждан и государств в условиях миграционных процессов с позиции поддержания международной безопасности и соблюдения прав человека, достижения надлежащего уровня экономического и социального благосостояния мигрантов. На основе метода анализа были определены отдельные элементы системы

правового регулирования миграционных отношений на плоскости права ЕС, показаны сущность и содержание правовых норм, выявлены особенности правоприменительной практики в исследуемой сфере отношений. Синтез способствовал объединению различных научных концепций о природе миграционного права ЕС в единое комплексное научное представление. Кроме того, на основе синтеза были установлены функциональные связи между различными институтами и структурами Европейского союза в части формирования и реализации миграционной политики. С помощью историко-правового метода были показаны генезис и динамика правового регулирования отношений в сфере миграции на пространстве ЕС и государств-членов ЕС. Метод прогнозирования обеспечил: 1) формулирование выводов о тенденциях и перспективах развития законодательства, связанного с решением актуальных проблем в области миграционных процессов; 2) выработку предложений по преодолению миграционного кризиса в ЕС; 3) определение предположений о развитии миграционной политики на пространстве ЕАЭС. Системно-структурный метод стал определяющим для конструирования исследуемого материала, в частности, при выявлении взаимосвязи элементов, составляющих строение миграционной политики ЕС как целостного правового, организационного и экономического механизма. Из частно-научных способов научного познания, примененных в данной работе, стоит назвать формально-юридический, сравнительно-правовой, метод межотраслевых и междисциплинарных исследований, а также метод толкования права. Так, формально-юридический метод стал основным приемом исследования при определении содержания правовых норм, регулирующих отношения в сфере миграции. На основе сравнительно-правового метода исследования были показаны общность и отличия наднациональной системы правовых регуляторов ЕС и актов национального законодательства, регламентирующих миграционные отношения. С помощью межотраслевого метода были раскрыты

межотраслевые связи миграционного права ЕС и иных отраслей права (международного, конституционного, административного, уголовного, гражданского, трудового). Органичная связь сферы миграционного права с иными общественными отношениями предопределила использование наработок и категорий иных научных дисциплин: географии (раздел «демография»), политологии, экономики, социологии. Метод толкования норм права способствовал уяснению сущности и смысла правовых норм, разъяснению практики правоприменения в области миграционной политики в ЕС.

Теоретическую основу исследования составили труды как отечественных, так и иностранных исследователей в области права ЕС, а также представителей смежных научных отраслей, что обусловлено спецификой диссертационного исследования. Среди ученых, работы которых применялись при написании данной диссертации, в частности, следует назвать А.Х. Абашидзе, А.И.Абдуллина, Л.П. Ануфриеву, Д.К. Бекяшева, К.А. Бекяшева, М.М Бирюкова, Р.Ш. Давлетгильдеева, А.В. Иглина, А.О. Иншакову, А.И. Ковлер, П.А. Калиниченко, А.Я. Капустина, С.Ю. Кашкина, И.И. Лукашука, М.Н. Марченко, Е.В. Постникову, О.Ю. Потемкину, А.М. Солнцева, Е.А.Торкунову, А.О. Четверикова, Л.М. Энтина, М.Л. Энтина, Ю.М. Юмашева и др.

Нормативную основу исследования составили источники права Европейского союза, нормативно-правовые акты государств-членов Европейского союза, обеспечивающее имплементацию источников права ЕС; а также иные документы, такие как рекомендации, решения специальных комиссий, принятые в рамках правотворческой и правоприменительной деятельности государств-членов ЕС и европейских институтов.

Эмпирической базой исследования служат материалы судебной практики Суда ЕС, а также материалы правоприменительной практики иных органов и институтов ЕС.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертационной работе, были представлены на теоретических семинарах кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России, применялись в учебном процессе при проведении лекций и семинарских занятий по специальности «Европейское право».

Результаты диссертационного исследования были отражены в 6 научных публикациях, 5 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Мартиросян Д.Г. Миграционная политика ЕС и ее влияние на РФ: правовые аспекты / Д.Г. Мартиросян // Евразийский юридический журнал – 2018. - №4 (119). – С. 53-54.
2. Мартиросян Д.Г. Регулирование трудовой миграции граждан из третьих стран в ЕС по европейскому праву / Д.Г. Мартиросян // Право и политика. – 2018. -№10. – С. 1-8.
3. Мартиросян Д.Г. Правовое регулирование миграционной политики в ЕС / Д.Г. Мартиросян // Евразийский юридический журнал. - №9(148). – 2020.
4. Мартиросян Д.Г. Проблемы правового регулирования миграционных процессов в ЕС на современном этапе / Д.Г, Мартиросян // «Научное обозрение. Серия 1. Экономика и право» - 2022. – №. – С.
5. Мартиросян Д.Г. Регулирование легальной трудовой миграции из третьих стран в соответствии с законодательством Европейского Союза / Д.Г. Мартиросян // «Научное обозрение. Серия 1. Экономика и право» - 2022. - №. – С.

Структура диссертации. Структура диссертации обусловлена поставленными перед ней целью и задачами. Диссертация состоит из

введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, а также списка использованных источников.

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

§ 1.1. Становление и развитие правового регулирования и политики ЕС в сфере легальной миграции

Категория «миграция» является одним из ярких примеров междисциплинарных и межотраслевых терминов, применяемых в различных сферах научных знаний и в обыденной жизни. Как отмечает отечественный демограф Л.Л. Рыбаковский: “ни одно понятие в науке не имеет столько различных трактовок, как миграция” [5] . В.А. Ионцев указывает на то, что современная научная терминология насчитывает свыше 36 различных определений миграции[6].

В своем первоначальном значении термин «миграция» происходит от латинского слова *migratio* (от глаголов *migro* - перехожу, переселяюсь)[7] и в самом общем виде означает перемещение, переселение людей. Первое научное упоминание термина «миграция» обнаруживается в конце XIX века в трудах выдающегося британского географа Е. Равенштейна, сформулировавшего основные законы миграции[8]. В концепции ученого иммиграция определяется как «постоянное или временное изменение

---

[5] Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика / Л.Л. Рыбаковский. – М.: Наука, – 200 с. – С.26.

[6] Ионцев В. Международная иммиграция населения: теория и история изучения. – М.: Диалог-МГУ, – 470 с. – С.19.

[7] См.: Народонаселение. Энциклопедический словарь / Гл. ред. Г.Г. Меликьян. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1994. – 640 с.

[8] См.: Ravenstein E. The Birthplace of the People and the Laws of Migration // The Geographical Magazine. — 1876. — № 3. — P. 173–233; The Laws of Migration // Journal of the Royal Statistical Society. 1885, № 46, P. 167–235; The Laws of Migration: Second Paper // Journal of the Royal Statistical Society. — 1889. — № 52. — P.241–305.

местожительства человека» [9]. В «Демографическом многоязыковом словаре» ООН 1958 г. указывается, что «иммиграция представляет собой один из наиболее важных аспектов подвижности населения в демографическом плане»[10].

На сегодняшний день понятие «миграция» сформировалось в устойчивое широкое представление о явлениях, возникающих в сфере перемещения граждан либо лиц без гражданства “с территории одних государств на территорию других с целью проживания, осуществления трудовой деятельности или иными целями”[11]. Миграция также затрагивает комплексные вопросы, связанные с процедурой легитимации лиц в принимающем государстве, обеспечения их интеграции в общество, реализации гражданских, социальных, иных прав и обязанностей. С понятием миграции тесно связано такое явление, как миграционная мобильность. Л.Л. Рыбаковский отмечает: «иммиграция означает территориальное перемещение, совершающееся между различными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности, а миграционная мобильность (подвижность) подразумевает готовность населения к изменению своего территориального статуса, т.е., потенциальную миграционную активность» [12]. Потенциальная способность граждан к перемещению предопределяется множеством взаимосвязанных факторов, немаловажное

---

[9] Ravenstein E. The Birthplace of the People and the Laws of Migration // The Geographical Magazine. — 1876. — № 3. — P. 173-175.

[10] См.: Многоязычный демографический словарь [Текст] / Русское изд. сост. Секретариатом Организации объединенных Наций по тексту, подгот. Ком. по составлению демографического словаря при Междунар. союзе по изучению проблем народонаселения. - Нью-Йорк: [б. и.], 1964. - X, 113 с.

[11] Различные концепции теоретического понимания миграции представлены в исследованиях Р.Е.Джансараевой (См. например: Джансараева Р. Е. Научные подходы к изучению миграции // ҚазҰУ хабаршысы. Заң сер. = Вестник КазНУ. Сер. юридическая. - 2016. - №1. - С. 218-224).

[12] Рыбаковский Л.Л. Указ. соч. – С.19.

значение среди которых занимают уровень социального, экономического благополучия, политическая стабильность и устойчивое развитие государства в сфере международных отношений, гарантированные государством возможности по реализации прав и свобод граждан. Миграция - это всегда многоуровневое транснациональное явление, один из ключевых факторов отражения социально-экономических, этнических, политических процессов, происходящих в обществе. Право как один из важнейших социальных регуляторов в контексте влияния на миграционную мобильность приобретает функции регламентации общественных отношений как внутри государства, так и на плоскости международного сотрудничества. Задачи правовой системы государства в части воздействия на состояние миграционной мобильности и связанные с ней миграционные процессы (как динамическая форма миграции) заключается в создании такого правового инструментария, который бы оптимально соответствовал существующим в обществе потребностям, с целью недопущения значительного оттока граждан в более благоприятные условия жизнедеятельности. В международно-правовом формате воздействия на миграционную мобильность проявляются сдерживающие и стимулирующие средства, причем первые призваны очертить правовые параметры миграции, не допустить незаконной, неконтролируемой миграции, вторые же направлены на достижение «позитивных» результатов миграции: в частности, усиление социальных связей, углубление интеграции, повышение конкурентоспособности и развитие экономики.

Понимание миграции в правовом ключе связывается с определением правовых основ, регламентирующих множественность отношений, связанных с трансграничным перемещением людей; выявлением правового инструментария, обеспечивающего соответствующие процессы взаимодействия граждан и государственных структур; формированием правовых регуляторов, закрепляющих особенности приобретения и

содержание нового правового статуса субъектов при пересечении границ государств с целью временного пребывания или постоянного проживания на территории другого государства.

Юридической точки зрения миграция включает в себя несколько взаимосвязанных элементов: это непосредственно совокупность правовых отношений, государственное регулирование процессов в данной области, приобретение мигрантом нового правового статуса[13].

Создание благоприятного режима для перемещения и интеграции лиц, либо, наоборот, установление системы жестких ограничений, связанных с недопущением той или иной категории мигрантов на территорию государств, лежат в плоскости воздействия права и его инструментов. Масштабное перемещение людей в XXI веке является одной из самых больших проблем современного мира в условиях глобализации. О.Ю. Потемкина подчеркивает, что «иммиграция населения является объективным процессом, неотъемлемой чертой глобализации, и вызвана неравномерностью развития отдельных регионов земного шара» [14] . Принимающие государства стремятся найти надлежащий баланс в сфере разрешения миграционных вопросов. С одной стороны, миграционная политика принимающих государств должна учитывать экономические аспекты, в том числе внутреннего рынка труда, с другой стороны, необходимостью является предоставление гарантий соблюдений основных прав человека при дальнейшей интеграции мигрантов в общество[15].

---

[13] См.: Балашова Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: автореф. …дис. д-ра юрид. наук. – Саратов, 2011. – С.11.

[14] Потемкина О.Ю. Европейский Союз в борьбе с нелегальной миграцией: новые тенденции // Вся Европа.ru – 2009. – №5(33) [Электронный ресурс]. URL: http://alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1130, (дата доступа: 25.03.2021)

[15] Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе. Современная Европа. 2020. №2. С. 105

1.1.1. Понятие и разграничение терминологии в области легальной миграции в ЕС.

Представляется необходимым обозначить разграничение в терминах, используемых в данном диссертационном исследовании. В соответствии с определением, данным Международной организацией по миграции (здесь и далее- МОМ) с точки зрения принимающего государства, *"эмигрант"* - это лицо, которое покидает страну принадлежности [16] (гражданства/резидентства), в процессе перемещения принимающее государство становится страной "резидентства" такого лица[17].

Данный термин был адаптирован МОМ из определения, разработанного Департаментом ООН по Экономическим и Социальным вопросам: "Лицо, которое покидает страну своего постоянного проживания (национальности/резидентства) по крайней мере на период одного года (12 месяцев), вследствие чего принимающее государство становится страной постоянного резидентства. Для государства, которое покинуло такое лицо, оно будет считаться долгосрочным эмигрантом, для принимающего государства- долгосрочным иммигрантом"[18].

Период в 12 месяцев был выделен в качестве квалифицирующего признака для определения сферы действия термина "иммигрант" по кругу лиц. Это позволило исключить из такой категории лиц, которые пребывают на территории государства, отличного от страны принадлежности от 3 до 12 месяцев в следующих целях: бизнес, поддержание семейных и родственных связей, пребывание по медицинским показателям, религиозные миссии[19].

---

[16] В целях настоявшего диссертационного исследования термины государство "принадлежности" и государство "происхождения" будут считаться тождественными.

[17] Glossary on Migration, International Migration Organization [Электронный ресурс]. URL https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf (дата доступа 27.05.2021)

[18] Op.Cit

[19] United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Recommendations on Statistics of International Migration*, Revision 1 (1998) p. 10 [Электронный ресурс]. URL:

Под *“мигрантом”* понимается лицо, которое перемещается/покидает страну принадлежности путем пересечения международных границ, временно или постоянно, в самых разных целях. Этот термин включает в себя четко определённые категории лиц, включая трудящихся-мигрантов, лиц, чьи передвижения нашли свое отражение в правовом поле, например незаконно ввезенные мигранты, а также те, чей статус или способы передвижения не имеют четкого определения в международном праве, например иностранные студенты. Необходимо отметить, что в рамках международного миграционного права нет единообразно применяемого термина “мигрант”, так как на определение правового статуса конкретного лица влияет множество причин, включая критерии, установленные национальным законодательством государств принадлежности/принимающего государства[20].

В рамках правовой системы Европейского союза, несомненно, употребляется термин “мигрант”. Однако, в положениях первичного и вторичного права зачастую законодатели прибегают к другим терминологическим названиям, таким как “неграждане”, “граждане третьих государств”.[21] Как отмечает Л.С.Биссон такое положение вещей обусловлено тем, что определение понятия “мигрант” и, соответственно, правового статуса такого лица лежит сугубо в компетенции государств-членов[22]. Например, в Дании и других скандинавских странах лицо будет

---

https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_58rev1e.pdf дата доступа 27.05.2021)

[20] Glossary on Migration, International Migration Organization. Op.Cit

[21] *В целях настоящего диссертационного исследования термины “мигрант”, “гражданин третьего государства”, “негражданин ЕС” будут тождественны. Также нами будет отдано предпочтение термину “мигрант” “иммигранту”, так как нами будут рассматриваться разные категории лиц: трудящиеся-мигранты, иностранные ученые/студенты, члены семей граждан/резидентов ЕС, в отношении которых не всегда можно говорить о завершенности процесса в смысле определения “иммигрант”.*

[22] Биссон Л.С. Регулирование легальной миграции в Европейском Союзе= Legal migration governance in the European Union : [моногра- фия] / Л.С. Биссон. – М. : Ин-т Европы РАН , 2020. -С.9

считаться мигрантом при нахождении более чем трех месяцев на территории государства, что же самое время в Германии такой срок составляет всего семь дней[23].

Затрагивая вопрос о регулировании миграционных потоков, необходимо отметить, что в Европейском союзе различают внешнюю миграцию, то есть пребывание на территорию государств-членов ЕС граждан третьих государств, лиц без гражданства. Данный круг правовых отношений является предметом общей европейской миграционной политики. Также следует различать перемещение граждан государств-членов ЕС на территории Союза. В данном случае мы не можем говорить о миграции как таковой, так как первичное право ЕС содержит положения о так называемых четырех свободах и, в частности, о свободе передвижения лиц. То есть к такой категории лиц мы не можем применить термин “мигрант”. Права граждан ЕС на свободу передвижения не будут составлять предмет исследования в рамках работы над настоящей диссертацией.

Миграция считается «легальной» в случаях въезда и нахождения определенного лица на территории стран ЕС с соблюдением установленных правовых требований в отношении определенных категорий мигрантов. Таким образом, *легальная иммиграция в ЕС- это акт перемещения лица, сопряженный с пересечением внешних границ Европейского союза с соблюдением установленных правовых требований, с целью последующего пребывания на территории государств-членов и связанной с: воссоединением семьи, трудоустройства, включая привлечение в качестве высококвалифицированного специалиста, академического обмена.*

[23] Can UN Migration Recommendations Be Met in Europe?.[Электронный ресурс]. URL https://www.migrationpolicy.org/article/can-un-migration-recommendations-be-met-europe (дата обращения 22.05.2021)

Благодаря стимулированию и развитию легальной миграции, ЕС осуществляет целенаправленное регулирование миграционных процессов, указывая при этом на то, что позитивная управляемость миграции является взаимоприемлемым основанием для всех сторон миграционного процесса [24] . Необходимо отметить, что эффективное правовое регулирование легальной миграции позволит снизить рост нелегальной миграции, а, следовательно, предотвратить негативные последствия в сфере социального и медицинского обеспечения принимающих государств.

Правовое регулирование транснациональной миграции является комплексной задачей, поскольку сам по себе феномен миграции охватывает и сложный комплекс причин, порождающих ее, механизмов ее реализации и наступающих последствий миграционной активности [25] . Возникновение причин для миграции, носящих индивидуальный характер, объективных обстоятельств, определяющих возникновение и развитие миграционной активности на международном уровне, готовность определенного общества к принятию мигрантов и т. д. в значительной мере различаются, определяя эмиграционную среду конкретного государства. При этом прерогатива по принятию решения относительно возможности нахождения на территории государства лиц, не обладающих его гражданством, лежит в плоскости юрисдикции принимающих государств.

Несмотря на то, что регулирование правовых отношений в области легальной миграции лежит в сфере исключительной компетенции

---

[24] Подробнее: См. Stockholm Programme, the EU's justice- affairs political strategy for the period 2010-2014 (The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, OJ 2010 C 115/1) [Электронный ресурс]. – Режим доступа https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF (дата доступа 12.10.2020)

[25] Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М.: Европейский учебный институт при МГИМО(У): Гриф и К, 2011. С. 299

государств, государства как субъекты международного права заключают международные договоры универсального и регионального характера, определяющие условия реализации миграционной политики. В этой связи необходимо подчеркнуть, что именно в рамках международных организаций интеграционного типа регулирование миграционных процессов является на сегодняшний день наиболее эффективным.

В настоящее время существует беспрецедентное количество международных организаций интеграционного типа, в частности, ЕС - старейшая организация, в которой интеграционные процессы начались еще в середине прошлого века [26]. На евразийском пространстве такой организацией является Евразийский экономический союз, созданный в 2015 году путем преобразования ЕврАзЭс. На данный момент в ЕАЭС входят пять государств-членов: Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Армения, Республика Кыргызстан и Республика Казахстан. В рамках ЕАЭС создана своя институциональная система - наднациональные органы и институты, такие как Евразийская экономическая комиссия, Евразийский Парламент, Совет ЕАЭС, Суд ЕАЭС. Наднациональные органы в рамках своих компетенций принимают нормативно-правовые акты, имеющие обязательную юридическую силу на территории всех государств-членов [27]. На данный момент уже можно говорить о формировании уникальной наднациональной правовой системы правового регулирования в сфере миграционных отношений. В этой связи

[26] Филашов Е.В. Понятие миграции, незаконной миграции и борьбы с незаконной миграцией // Образование и право. 2020. №3. С. 161

[27] В частности, проблемами взаимодействия государств – членов ЕАЭС занимались такие исследователи, как Борко Ю. А., Буторина О. В, См. также: Варячева Т. В. Международно-правовые стандарты в сфере регулирования права на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства и их имплементация в странах Евразийского экономического союза // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 1. С. 95–99; Хачатрян Э. А. Правовые особенности участия Республики Армения в ЕАЭС // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2015. № 3. С. 84–88.

ЕАЭС и ЕС имеют много общего, представляется, что опыт Европейского союза может быть применен на евразийском пространстве[28].

Комплексность правового регулирования отношений в сфере миграции на пространстве ЕС предопределяется тем, что оно охватывает широкий круг вопросов, связанных с перемещением граждан. Поскольку основания, цели и условия перемещения людей могут носить различный характер, то необходимо затронуть некоторые аспекты, связанные с такими процессами, как миграция. Природу этого понятия можно охарактеризовать в качестве совокупности процессов как правового, так и неправового характера, в рамках которых иностранные граждане и лица без гражданства въезжают на территорию того или иного государства с целью проживания [29] . По общему правилу, въезд с целью краткосрочного/долгосрочного проживания подразумевает под собой нахождение лица, выехавшего на территорию государства, на период более 90 дней [30] . Необходимым представляется определение понятия «въезд с целью проживания», поскольку это позволяет разграничить данный способ перемещения с другими видами международных перемещений, таких, как въезд в страну с целью туризма или гостевых посещений. Кроме того, отдельный вопрос вызывает правовой статус так называемых сезонных работников: можно ли считать их мигрантами в прямом смысле слова, либо они подпадают под другую особую категорию лиц с другим присущим правовым статусом.

---

[28] Договор о Евразийском экономическом союзе: г. Астана 29.05.2014 (ред. от 08.05.2015). См. также: Приложение № 30 «Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 16.12.2020).

[29] См.: A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools ’COM (2008) 359 final, P. 2.[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF (дата обращения 12.10.2020)

[30] Glossary on Migration 2004, P. 34[Электронный ресурс]. URL : http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf (дата доступа 12.10.2020)

Таким образом, широкое понятие миграции предполагает множественность форм правовых и организационных отношений, связанных с перемещением людей между государствами. Многообразие соответствующих форм отношений и различия в правовом статусе субъектов-мигрантов предопределяет дифференциацию правовых режимов обеспечения миграционной политики, степень направленности правового регулирования и специальный характер правовых средств и юридических процедур, применяемых субъектами отношений.

Как нами было упомянуто выше, использование концепции миграции, принятой в рамках Европейского союза, ограничивается передвижением только граждан третьих стран, то есть лиц, не обладающих гражданством ЕС, поскольку граждане ЕС подпадают под особый правовой режим в соответствии с принципом свободного передвижения людей. Представляется нужным отметить, что все международные организации интеграционного типа основаны на четырех базовых свободах. В качестве проявления одной из форм свобод является право на свободу передвижения лиц на всем пространстве Европейского союза. Данное положение распространяется не только на граждан ЕС, но и на постоянных резидентов и членов их семей, проживающих на территории того или иного государства на законных основаниях. Реализация права на свободу передвижения также предполагает, что лица могут перемещаться на территории ЕС с целью проживания и трудоустройства. Такие лица освобождены от обязанности получения разрешения на работу. Право ЕС предусматривает специальные юридические процедуры, определяющие требования по регистрации, в соответствии с которыми граждане и постоянные резиденты ЕС обязаны зарегистрироваться по месту пребывания по истечении 90-дневного срока. Эти требования выстраиваются в соответствии с императивными положениями налогового законодательства государств, а также положениями законодательства о здравоохранении и социальном обеспечении в части внесения

обязательных взносов за медицинское страхование и социальное обеспечение. При этом если лицо проживает на территории иного государства-члена ЕС более трех месяцев и не занято учебой/трудоустройством, на него не будут распространяться гарантии в сфере страхования в рамках национальных систем принимающего государства[31].

В целях диссертационного исследования в настоящей главе нами будут рассмотрены историко-правовые аспекты регулирования легальной миграции на пространстве ЕС.

1.1.2 Историко-правовые периоды в области регулирования легальной миграции на европейском пространстве[32].

В сравнении с другими международными организациями интеграционного типа, Европейский союз имеет наибольший опыт регулирования правовых отношений в сфере миграции, что не удивительно, так как процессы интеграции, неизбежно ведущие за собой передвижение лиц, товаров и услуг, восходит к 1950-м годам XX века. Реализация общей европейской миграционной политики требует тесного и скоординированного сотрудничества между ЕС государствами-членами. В то же время, долгосрочный подход к регулированию миграционных процессов необходим всем государствам-членам в целях развития национальных экономик, параллельно с защитой национальных интересов, а также наиболее эффективной интеграции мигрантов.

---

[31] Подробнее см. Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems (Text with relevance for the EEA and for Switzerland) //[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0883 (дата доступа 20.12.2020)

[32] В целях настоящего диссертационного исследования под “европейским пространством” понимается территория Европейских сообществ и в последующем Европейского союза.

Однако, до 1999 года- вопрос регулирования миграции не имел особого значения на наднациональном уровне. Вопросы регулирования миграционных процессов извне осуществлялись компетентными органами государств-членов и являлись предметом внутренней политики. Таким образом, Амстердамский договор вывел вопрос регулирования миграции на наднациональный уровень. Ситуация изменилась коренным образом с вступлением в действие Лиссабонского договора. Легальная иммиграция стала одним из элементов общей миграционной политики, так как данная сфера стала предметом смешанной компетенции, что повлекло усиление роли наднациональных институтов в регулировании данной области.

Для составления полноты понимания всех элементов миграционной политики Европейского союза в сфере легальной миграции, мы условно выделили три этапа развития. Первый этап относится к периоду 1985- до начала 2000х годов. Необходимо понимать, что регулирование легальной миграции является составной частью системы регулирования общих миграционных процессов. Сюда входят, в том числе, регулирование предоставления убежища, а также противодействие нелегальной миграции. В этой связи обратимся к Сообщению Европейской Комиссии, которая выделяет 4 основных элемента миграционной политики: контроль за потоками мигрантов, охрана внешних границ, регулирование легальной миграции, противодействие распространению нелегальной миграции[33]. При этом под действие регулирования легальной миграции, установленной в ст. 79 ДФЕС, включает в себя такие вопросы как: интеграция мигрантов в общество принимающего государства, правила въезда и пребывания членов семьи легальных мигрантов, сезонных рабочих,

[33] 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. //[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF (дата доступа 21.05.2021)

высококвалифицированных работников, лиц, пребывающих в ЕС в рамках академической мобильности и др.

Сотрудничество на европейском пространстве в области миграции начинает свой отсчет с подписания Шенгенской Конвенции[34] в 1985 г. Отмена внутренних границ и создание общей внешней границы между подписавшими сторонами потребовали межевропейского сотрудничества по вопросам краткосрочной визовой политики, а также по вопросам управления внешними границами[35].

Во время обсуждения текста ДЕС в период проведения саммита Европейского Совета, некоторые государства-члены высказали свою позицию о возможности включения в текст учредительного договора вопросов об общей миграционной политики. Однако, государствам-членам не удалось достичь единого мнения по этому вопросу. В частности, против выступили Великобритания и Дания, ссылавшиеся на беспокойство о “размывании национального суверенитета”[36]. Необходимо отметить, что уже в тот период вопрос регулирования процессов легальной миграции начинал приобретать свою значимость на фоне углубления интеграционных процессов и большого притока внешних мигрантов в

---

[34] См.: Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между Правительствами государств экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах (Шенген, 19 июня 1990 г.)//[Электронный ресурс]. URL:http://base.garant.ru/2563295/ (дата обращения 01.05.2020)

[35] Юмашев Ю. М. О правовой природе Европейского Сообщества / Ю. М. Юмашев // Европейская интеграция: правовые проблемы. – М., 1992. – Кн. 1. – С. 28

[36] Данная позиция получила название opt-out, в дальнейшем Великобритания и Дания блокировали/частично присоединялись к общим положниям в облатси миграции и социальной политики. См.подробнее: Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Protocol (No21) 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; Proto-col (No22) on the position of Denmark. OJ C 326, 26.10.2012. P. 299-303.//[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT (дата обращения 20.05.2021)

такие государства, как Франция и Испания в 1970-1980 годах[37]. По инициативе Европейского Совета в Европейской Комиссии была создана специальная группа для изучения положений национальных законодательств государств-членов в области регулирования миграции. По результатам работы группы в 19991 году было подготовлено два Сообщения по вопросам миграции и по вопросам убежища[38]. В частности, в Сообщении о миграции указывалось, что многие государства-члены воспринимают явление миграции в качестве временного фактора. В это же самое время, в таких государствах, как Франция имели место быть проблемы с мигрантами второго поколения, уже рожденными на территории Европейских сообществ. Отмечалось, что многие страны проводили достаточно агрессивную политику в отношении мигрантов: начиная от установления административных барьеров, заканчивая ограничением в доступе к интеграции в принимающие общества. Ситуация также осложнялась тем, что правовой статус мигрантов отличался в разных государствах-членах. Европейская Комиссия подчеркивала важность создания единой миграционной политики с общими фундаментальными принципами, в особенности в сфере соблюдения основных прав и свобод человека[39].

Таким образом, еще на заре образования Европейского союза перед наднациональными институтами стояла задача общего регулирования миграционных потоков с целью обеспечения безопасности свободы передвижения внутри европейского пространства, вторым ключевым

---

[37] 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.

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

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

моментом являлось проведение политики по интеграции легальных мигрантов в принимающих государствах [40] . Действительно, эти два элемента непосредственно взаимосвязаны друг с другом. Невозможно проводить эффективную политику по интеграции мигрантов без скоординированных действий государств в аспекте отсутствия внутренних границ. Необходимо отметить, что если позиции государств-членов по данному вопросу разнились, мнения Европейской Комиссии и Европейского Совета были однозначны. Тем не менее, после подписания Маастрихтского договора, создавшего систему "трех опор", наднациональные институты- Европейская Комиссия и Европейский Парламент, получили законодательную инициативу в области легальной миграции при условии полного согласия со стороны Европейского Совета.

Маастрихтский договор [41] 1992 г. стал базовым правовым актом, который официально закрепил регулирование сотрудничества в области легальной миграции.

Необходимо упомянуть о некоторых положениях Маастрихтского договора, так как именно этот акт первичного права Европейского союза положил начало основным принципам общей миграционной политики ЕС. Истоки его формирования лежат в так называемой третьей опоре [42] Договора о Европейском союзе (вступившего в силу 1 ноября 1993 г.), который был частично дополнен Амстердамским договором (вступившим

---

[40] Биссон Л.С. Указ.Соч. С.-19

[41] См.: Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.). Консолидированный текст (прекратил действие)//[Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/2566557/#ixzz6gWdmI29Fhttp://base.garant.ru/2566557/(дата обращения 01.05.2020)

[42] Необходимо отметить, что в данном случае три опоры Европейского Союза упоминаются в историко-правовом аспекте, как известно, после подписания Лиссабонского договора структура ЕС и соответственно, компетенции органов и институтов ЕС и государств-членов существенно изменились. См. подробнее: Fact sheets on European Union. Lisbon treaty // [Электронный ресурс]. URL:https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon (дата доступа 10.12.2020)

в силу 1 мая 1999 г.). В новом разделе IV ЕК содержатся положения о миграции, убежище, гражданах «третьих стран» и гражданском праве, в то время как вопросы уголовного права и сотрудничество полиции по-прежнему относились к третьей опоре.

Государства-члены Европейского союза при полном сохранении своего национального суверенитета передали часть своих суверенных прав наднациональным институтам и органам ЕС в целях реализации общей политики в области транснациональных правоотношений, таких как обеспечение безопасности, охрана внешних границ, сотрудничество судебных органов в области уголовного права, миграционная политика и политика предоставления убежища. Расширение компетенции ЕС в условиях соблюдения суверенности государств-членов являлось необходимостью, поскольку усиление угроз общей безопасности вызывало серьезные поводы для волнений[43]. В соответствии со ст. 79 Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС): «меры по регулированию миграции, принимаемые на уровне Европейского союза, тем не менее не затрагивают право государств-членов определять объемы допуска граждан третьих стран, прибывающих из третьих стран на их территорию, с целью поиска работы, будь то занятые или самозанятые»[44].

В 1996-1997 гг. проходила Межправительственная конференция, целью которой, в частности, было реформирование “третьей опоры”, так как анализ работы ЕС после принятия Маастрихтского договора показал, что лишь межправительственное сотрудничество в области внутренних дел и юстиции уже не соответсвует современным вызовам, стоящим перед Европейским союзом. Так, Европейской Комиссией было предложено

---

[43] Трыканова С.А. Политико-правовые аспекты миграционной политики ЕС. ; Центр европейской политики и права // Международное публичное и частное право. - 2004. - N 5. - С. . 31-33.

[44] См.Art. 79 Treaty on Functioning of European Union [Электронный ресурс]. URL: https://eulaw.ru/treaties/tfeu/ (дата доступа 12.12.2020)

введение принципа “продвинутого сотрудничества”[45]. Одним из основных результатов конференции стало создание *Пространства свободы, безопасности и правосудия*[46] (здесь и далее- ПСБП), которое в дальнейшем нашло свое правовое закрепление в Амстердамском договоре. Часть ПСБП- визовая политика, миграционные и другие вопросы, связанные со свободой передвижения лиц перешли в “третью опору” и составили предмет положений ст. 61-69 ДЕС. По результатам вступления в силу Амстердамского договора была введена процедура совместного принятия решений Европейским Советом и Европейским Парламентом[47].

Второй этап развития в области общей миграционной политики ознаменовался так называемыми “Вехами Тампере” [48], принятыми по результатам работы саммита Европейского Союза по обсуждению функционирования ПСБП в рамках Амстердамского договора. Европейским Советом была подчеркнута необходимость скоординированного сотрудничества в области: коммуникации со странами происхождения, разработка общей системы убежища,

---

[45] Расширенное сотрудничество - это процедура, при которой минимум 9 странам ЕС разрешается наладить расширенную интеграцию или сотрудничество в области внутри структур ЕС, но без участия других стран ЕС. Это позволяет им двигаться с разной скоростью и к другим целям, чем те, которые находятся за пределами областей расширенного сотрудничества. Процедура предназначена для преодоления паралича, когда предложение блокируется отдельной страной или небольшой группой стран, которые не желают участвовать в инициативе. Однако он не допускает расширения полномочий, выходящих за рамки тех, которые разрешены договорами ЕС. См.подробнее: Glossary of Summaries /Enhanced Cooperation //[Электронный ресурс]. URL:https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/enhanced_cooperation.html (дата доступа 20.05.2021)

[46] Вопросам изучения ПСБП также посвящены труды В.В. Войникова, см.например Войников В.В. Правовое регулирование информационных систем пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2019. — № 4 (129). — С. 99-111.

[47] Maganza G. The Treaty of Amsterdam’s Changes to the Common Foreign and Security Policy Chapter and an Overview of the Opening Enlargement Process. Fordham International Law Journal Volume 22, Issue 6 1998 Article 12. P.- S185

[48] Tampere Milestones. Kick-Start for the EU's policy for justice and home affairs. 15-16 October 1999 //[Электронный ресурс]. URL:/https://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf (дата доступа 19.05.2021)

управление миграционными процессами, обеспечение справедливого отношения и основных прав мигрантов. Необходимо отметить, что в данном документе также подчеркивалась важность обеспечения прав и недопустимости дискриминации в отношении уже проживающих на территории государств-членов легальных мигрантов. В частности, это касается таких областей, как доступ к рынку труда, образованию. Данное предложение представляется особенно важным, так как лишь социальное обеспечение мигрантов, предоставляемое государством, не является решением проблемы. Большое количество таких мигрантов представляют собой "социальное бремя" *(social burden)* [49] для налогоплательщиков страны пребывания. Программы по интеграции легальных мигрантов, наоборот, позволяют достичь долгосрочных экономических целей. В конце 2000 года Европейской Комиссией было подготовлено "Сообщение об миграционной политике", содержащем правоприменительные механизмы положений Вехов Тампере. Основной идеей являлось выдвижение Европейского союза в качестве одной из самых конкурентоспособных мировых экономик, основанной не на сырьевом превосходстве, а за счет развития потенциала человеческого капитала[50].

Учитывая, что в Сообщении 2000 года Европейской Комиссией не был охвачен круг вопросов в сфере интеграции легальной миграции, в 2003 году было подготовлено новое Сообщение по миграции, интеграции и занятости. В данном документе были освещены такие вопросы, как: правовой статус легальных мигрантов, уже проживающих на территории государств-членов ЕС, следующий отсюда вопрос воссоединения семей,

---

[49] См. подробнее: Long-term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU: The Role of the Integration Policy /[Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/jrc107441_wp_kancs_and_lecca_2017_4.pdf (дата доступа 22.05.2021)

[50] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy. COM (2000) 757 final. Brussels, 22.11.2000. //[Электронный ресурс]. URL:// http://aei.pitt.edu/38186/1/COM_(2000)_757.pdf (дата доступа 22.05.2021)

борьба со всеми формами дискриминации, в особенности в отношении таких форм проявлений, ограничивающих интеграцию мигрантов в общества принимающих государств, реализация положений Европейской стратегии занятости, усиление социальной вовлеченности мигрантов в принимающие общества, определение финансовых ресурсов для интеграции мигрантов, влияние миграционных процессов на демографическую ситуацию в ЕС, анализ национального правового регулирования интеграции государств-членов ЕС[51].

Анализ правового регулирования интеграции легальных мигрантов в государствах-членах ЕС показал, что наблюдается тенденция ужесточения и усиления административных барьеров в интеграции мигрантов[52]. В частности, во многих государствах-членах получение статуса резидента было сопряжено с обязательными условиями, такими как знание национального языка, культурных особенностей принимающего государства[53] и так далее. Важными элементами данного этапа правового регулирования легальной миграции является принятие Директивы 2003/86/ЕС о воссоединении семьи[54] и Директивы 2003/109/ЕС о статусе граждан третьих государств, являющихся долгосрочными резидентами[55].

---

[51] Communication from the Commission on the Immigration, Integration and Employment. COM (2003) 336 final, Brussels, 03.06.2003.//[Электронный ресурс]. URL:https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:EN:PDF (дата доступа 22.05.2021)

[52] Peers S. An EU Immigration Code: Towards a Common Immigration Policy. European Journal of Migration and Law. 2012. Vol.14. Issue 1. P. 35

[53] S.Carrera A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses. CEPS CHALLENGE Papers No. 1, 1 March 2006 //[Электронный ресурс]. URL: http://aei.pitt.edu/6773/ (дата доступа 23.05.2021)

[54] 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; //[[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32003L0086 (дата доступа 20.05.2021)

[55] 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.//[Электронный ресурс]. URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32003L0109 (дата доступа 20.05.2021)

Директива 2003/86/ЕС вызвала некоторые споры, так как содержала положение (ст.4.1) в соответствии с которым дети старше 12 лет могут быть ограничены в праве на воссоединение семьи при наличии невыполнения условий интеграции в принимающем государстве. Представляется, что данное положение действительно противоречит ст. 8 Европейской конвенции о защите прав и свобод человека.

В частности, Директива 2003/109/ЕС позволила приблизить правовой статус легальных мигрантов к статусу граждан ЕС. Однако, напомним, что директивы являются нормативно-правовыми актами, предполагающими имплементацию их положений в национальные законодательства государств-членов и содержит трансферный период для тако имплементации. Таким образом, государства-члены ЕС сами решают каким образом и в какой мере положения директив найдут сове отражение в национальных правовых системах. В частности, Директива 2003/109/ЕС содержит положение, в соответсвии с которым государство-член ЕС может потребовать от долгосрочных резидентов, являющихся гражданами третьих государств соответствовать “определенным условиям” по интеграции. Как отмечает Л.С.Биссон, в данном акте не предусмотрено определения таких “определенных условий”, что позволяет сделать вывод о том, что определение условий интеграции легальных мигрантов остается в исключительном ведении государств-членов.[56]

На саммите ЕС в Брюсселе 5 ноября 2004 года была принята так называемая Гаагская программа, со сроком на 5 лет в области развития пространства свободы, безопасности и правосудия. Целью данной программы являлась разработка положений условий въезда и пребывания граждан третьих государств на территории государств-членов ЕС с целью трудоустройства. В рамках реализации Гаагской программы было вынесено предложение по принятию четырех директив, затрагивающих

[56] Л.С. Биссон. Указ.Соч. С.-26

высококвалифицированных работников, сезонных работников, сотрудников ТНК, стажеров. Авторы законопроектов преследовали двоякую цель: с одной стороны, облегчить доступ иностранных работников к рынку труда ЕС, с другой стороны, ограничить количество прибывающих мигрантов в Европейский союз[57]. В частности, выдвигалась идея создания так называемой “зеленой карты Европейского союза” по аналогу зеленой карты США. Обладатели такой карты имели бы право трудоустройства и право на свободу передвижения и выбора страны резидентства на всей территории Европейского союза[58].

В 2008 году Европейская Комиссия подготовила еще одно сообщение “Общая миграционная политика ЕС: принципы, направления, инструменты”[59], в котором были освещены основные принципы в сфере регулирования легальной миграции. Позже эти принципы нашли свое отражение в Стокгольмской программе.

Третий исторический этап правового регулирования легальной миграции характеризуется принятием Стокгольмской программы и Лиссабонского договора. Лиссабонский договор, существенно изменивший структуру Европейского союза, расширившего сферу компетенций институтов ЕС, несомненно, оказал большое значение на развитие правового регулирования в области легальной миграции в том числе. Стокгольмская программа была принята в тот же период, что и заключение Лиссабонского договора. Необходимо отметить, что с принятием Лиссабонского договора усилилась конкуренция между институтами ЕС. В частности, Совет Европейского союза уже не был

---

[57] Юмашев Ю.М. Миграционная политика ЕС и граждане третьих стран // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2011. - № 1. – С. 105.

[58] Murphy C. Immigration, Integration and the Law: The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regime. Routledge, 2016. P.289

[59] 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.

единственным органом, имеющим право на окончательное решение тех или иных вопросов. Так, в соответствии со ст. 68 ДФЕС (после реформы), Совет ЕС имеет право “определять руководящие принципы законодательного и практического планирования в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия”. Стокгольмская программа заметно отличалась от Гаагской программы, в области регулирования легальной миграции основным приоритетом было обозначено обеспечение основных прав граждан третьих государств, проживающими на территории ЕС на легальных основаниях, усиление роли мигрантов и их вклада в развитие национальных экономик государств-членов, укрепление роли институтов ЕС в разработке наднациональной внешней политики в области регулирования миграции, а также установление сотрудничества с третьими государствами, в том числе с государствами принадлежности мигрантов. Основной новеллой Стокгольмской программы стало предложение о кодификации воедино норм в области легальной миграции посредством принятия соответствующей директивы, которая бы регулировала как сдерживание нелегальной миграции, так и вводила бы единый механизм регулирования правовых отношений в сфере легальной миграции, в том числе доступа к рынку труда, выдачи виз, процесса дальнейшей легализации и др. Однако это предложение не нашло поддержки со стороны государств-членов. Как представляется, такой исход вопроса не стал неожиданностью, так как государства-члены были обеспокоены тем, что на наднациональном уровне будет достаточно проблематично урегулировать вопросы, касающиеся миграционных процессов[60].

До вступления в силу Лиссабонского договора, Совет ЕС принимал решения единогласно, например в отношении краткосрочных виз и

[60] Биссон Л.С. Иммиграционная политика Европейского союза: этапы гармонизации и современное состояние / Современная Европа: 60 лет после Римских договоров. Сер. "Доклады Института Европы" Москва, 2017. С. 30-38.

разрешений на кратковременное пребывание[61]. Лиссабонский договор полностью заменил систему принятия решений на наднациональном уровне. Существенные изменения коснулись пространства свободы, безопасности и правосудия[62]. Договор ликвидировал систему “трех опор”, установленной Маастрихтским договором, таким образом, перед Европейским союзом была поставлена цель выработки общей миграционной политики в соответствии со статьей 79 ДФЕС. Лиссабонский договор изменил систему голосования: принцип единогласия принятия решений был заменен принципом квалифицированного большинства голосов, был расширен круг вопросов по которым решение принимаюсь в соответствии с новыми правилами. С углублением интеграционных процессов, расширением количества государств-членов Европейского союза, принятие решений, используя принцип единогласия, более не представлялся возможным. Таким образом, институциональная модель ЕС существенно изменилась, акцент был переведён на наднациональные институты. Расширение компетенций институтов ЕС позволило более гибко и эффективно принимать решения на наднациональном уровне[63].

Итак, нами была предпринята попытка разграничения определений в области легальной миграции в ЕС, а также проведения историко-правового анализа регулирования легальной миграции в Европейском союзе.

Мы можем говорить о том, что стержневой основой формирования миграционной политики ЕС стало выстраивание, с одной стороны,

---

[61] 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.

[62] Кашкин С. Ю. Комментарий к основным актам Европейского Союза в редакции Лиссабонского договора, 2008 [Электронный ресурс] / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков // Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

[63] Юрин А.В. Миграционная политика как фактор динамичного развития стран-членов ЕС. //Сегодня и завтра российской экономики. Научно-аналитический сборник. № 40-41.2010.

единства правового регулирования миграционных процессов, с другой стороны, дифференциации. Единство правового регулирования связывается с закладыванием общего вектора управления легальной миграцией и созданием базового правового поля противодействия нелегальной миграции. Дифференциация [64] выражается в различном распределении стимулирующих и ограничивающих правовых средств воздействия на отношения в сфере легальной миграции как на наднациональном, так и национальном уровнях правового регулирования. Стимулирующие правовые средства заключаются в предоставлении дополнительных субъективных прав и гарантий отдельным категориям мигрантов, упрощении юридических процедур их принятия в государство, с целью ускоренной интеграции в общество и осуществления определенной экономически значимой деятельности на территории принимающего государства. Ограничивающие правовые средства представлены в виде дополнительных обязанностей, запретов, юридических процедур легитимации, с целью недопущения увеличения доли мигрантов в принимающем государстве и нарушения публичных и общественных интересов.

Таким образом, в широком понимании политика Европейского союза в области миграции представляет собой совокупность правовых, организационных, экономических, политических инструментов воздействия на сферу отношений, связанных с управлением

[64] В данной связи необходимо затронуть вопрос о так называемой фрагментации права при наличии множественности правовых систем, регулирующих те или иные правовые отношения. В частности, вопросами фрагментации права посвящены труды А.И.Абдуллина. См.например, Абдуллин А.И. Развитие системы международного права в контексте проблемы фрагментации/А.И.Абдуллин//Современное международное право: глобализация и интеграция. LIBER AMORICUM в часть профессора П.Н.Бирюкова. Сб.научных статей: отв.ред. А.Я.Капустин/ Воронежский государственный университет.- Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016; См.также: Абдуллин А.И. “Фрагментация международного права: проблемы и перспективы” // Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко / отв.ред. А.Х. Абашидзе. - В 2 ч. Ч.1. - М.: РУДН, 2015. - С.20–27.

миграционными процессами на пространстве государств ЕС. Внутренний аспект реализации миграционной политики выражен в построении структуры институтов ЕС с определенной функциональной направленностью и компетенцией, закреплением системы мер, обеспечивающих регулирование легальной миграции и предотвращение нелегальной миграции на пространстве ЕС. Внешний аспект реализации миграционной политики заключается в построении взаимодействия между ЕС, государствами-членами ЕС и государствами принадлежности мигрантов с целью договорного урегулирования процедур приема, трудоустройства, высылки мигрантов, иных отношений, связанных с пребыванием мигрантов, а также экономического содействия ЕС и государств-членов государствам с высоким уровнем оттока населения[65].

Многофункциональность миграционной политики ЕС предопределяется тем, что она направлена как на создание эффективного механизма обеспечения реализации прав и защиты самих мигрантов, так и на соблюдение публичных интересов принимающих государств-членов ЕС, интересов граждан/резидентов государств-членов ЕС, внедрение различных форм экономической поддержки третьих стран, откуда прибывает наибольшее количество мигрантов, а также поддержание международной и национальной безопасности в условиях в условиях преодоления последствий миграционного кризиса. Конечно, миграционный кризис на европейском пространстве существенно сказался на развитии правового инструментария в сфере управления миграционными отношениями. Но при этом, как справедливо отмечают М.Л.Энтин, Э.Г.Энтина, Е.А.Торкунова, последствия миграционного кризиса не приведут к распаду ЕС, они, скорее могут стать катализатором

[65] Кашкин С. Ю. Основы интеграционного права: тенденции и этапы развития современного интеграционного права, понятие международной интеграции, категории интеграционного права, виды международной интеграции, понятие интеграционного права, интеграционные организации: учеб. пособие / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков. – М.: Проспект, 2014. – С.199

для наращивания его потенциала и укрепления политики в области внутренней безопасности[66].

Итак, становление и развитие правового регулирования отношений в сфере миграции неразрывно связаны с возникновением интеграционных процессов на пространстве ЕС и объективно вытекающей в результате этого необходимостью в едином согласованном урегулировании вопросов, связанных с перемещением людей. Создание правовых, политических, экономических и организационных механизмов, направленных на решение вопросов в сфере миграции, является неотъемлемыми условиями сотрудничества в рамках ЕС, а также следует целям поддержания международной и национальной безопасности, развития национальных экономик государств-членов ЕС, содействия гражданам в обеспечении жизнедеятельности на территории принимающих государств.

Тенденции развития правового регулирования в сфере миграции в ЕС выражены, с одной стороны, в дифференциации и детализации правовых норм на отдельных участках регламентации миграционных отношений (административные процедуры легитимации мигрантов, трудоустройство, социальное и медицинское обеспечение, перемещение в условиях ограничений на передвижение и т.д.); с другой стороны, в усилении императивных начал в правовом регулировании отношений, связанных с поддержанием международной и национальной безопасности.

§ 1.2. Система нормативно-правовых актов в области регулирования легальной миграции ЕС

Нормативно-правовая база Европейского союза в сфере миграционной политики всегда находится в непрерывном развитии. Эта область

[66] Энтин М.Л, Энтина Е.Г., Торкунова Е.А.Сегодня и завтра ЕС сквозь призму правового инструментария углубления интеграции: часть I // Современная Европа. – 2019. - № 1. – С.33.

правового регулирования является одной из наиболее активно развивающихся, в особенности, в аспекте недавних событий миграционного кризиса в Европейском союзе 2016-2020 гг. [67] Таким образом, на общем договорном уровне правового регулирования отношений в сфере миграции закреплены основы и базовые параметры реализации миграционной политики ЕС, организационная структура управления миграционными процессами, функциональное разграничение институтов ЕС. На следующем уровне правового воздействия осуществляется дифференциация и детализация положений в области обеспечения миграции применительно к видам правового статуса мигрантов, правовому режиму их деятельности, юридическим процедурам легитимации мигрантов, а также закрепляются правовые нормы о деятельности институтов и структурных образований ЕС в отдельных областях отношений, связанных с легальной миграцией. На данном уровне правового регулирования исследуемых отношений основной формой регламентации являются Директивы ЕС. На данный момент систему нормативно-правовых актов в области регулирования легальной миграции составляют девять директив. В целях настоящего диссертационного исследования нами будет предпринята попытка проведения классификации директив по сферам регулирования.

1.2.1 Правовое регулирование трудовой миграции в ЕС.

Причины миграционных процессов зачастую связаны с экономическими причинами. На европейском пространстве особенно возросло количество мигрантов после Второй мировой войны. Во-первых, с подписанием Римского договора и провозглашением свободы

[67] Grigonis S., EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection// "https://www.sciencedirect.com/science/journal/23516674" International Comparative JurisprudenceVol.2, Issue 2, Dec.2016, Pages 93-98 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www3.mruni.eu/ojs/international-comparative-jurisprudence/article/view/4630

передвижения увеличилась мобильность среди граждан государств-членов ЕЭС. Однако, национальные экономики государств-членов нуждались в большем количестве рабочей силы. В частности, этому способствовало появление новых рабочих мест в рамках углубления интеграционных процессов. Государствами-членами ЕЭС была разработана и широко применялась политика привлечения временных рабочих [68]. Многие колониальные страны разработали правовой механизм по привлечению к сезонным/временным работам лиц из бывших колоний. К 1970-м годом государства-члены ЕЭС начали вводить ограничительные меры, например в Великобритании в 1962 году был принят акт[69], ограничивающий въезд трудящихся-мигрантов из числа стран Содружества, во Франции был создан государственный уполномоченный орган, регулирующий сферу легальной миграции [70]. Позже была принята политика так называемой "нулевой миграции", нашедшей свое отражение в Резолюции Совета ЕС от 20 июня 1994 года, которая вводила существенные ограничения на прием в государствах-членах ЕС граждан третьих государств с целью трудоустройства [71]. С принятием "Вехов Тампере" формируется новый

[68] Такая политика получила название temporary guest-worker. Она была нацелена на привлечение работников из вне ЕЭС на определенное время/сезон, по окончании рабочего контракта, трудящийся-мигрант должен был вернуться в страну принадлежности. Данный механизм широко применялся вплоть до 1970х годов, впоследствии все большее число трудящихся-мигрантов оставались на территории ЕЭС либо нелегально, либо приобретали сильные семейные/культурные связи на территории принимающего государства. См.подробнее: Castles S., Guestworkers in Europe: A Resurrection? *The International Migration Review, 40*(4), 741-766. (2006)[Электронный ресурс]. URL: http://www.jstor.org/stable/27645633 (дата доступа 23.05.2021)

[69] Commonwealth Immigration control and legislation The Commonwealth Immigration Act 1962.[Электронный ресурс]. URL: https://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/themes/commonwealth-immigration-control-legislation.htm (дата доступа 25.05.2021)

[70] 1945 – 1950s: the ONI plays a major role in the reconstruction of France [Электронный ресурс]. URL: https://www.ofii.fr/en/ (дата доступа 25.05.2021)

[71] 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. [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:31996Y0919(02) (дата доступа 24.05.2021)

вектор правового регулирования легальной миграции - управление миграцией.

Под трудовой миграцией понимается процесс, в рамках которого лицо либо привлекается, либо целенаправленно въезжает на территорию того или иного государства с целью трудоустройства. Необходимо отметить, что Международная организация по миграции различает понятия “трудовая” и “экономическая” миграция. Последняя означает, что лицо покидает страну принадлежности в целях экономических целях: повышение уровня жизни, заработной платы и так далее[72]. При этом указывается, что в международном миграционном праве нет четкого определения экономического мигранта. В частности, употребление термина “экономический мигрант” не рекомендуется по ряду причин: категоризация лиц по одному единственному фактору зачастую нелогично, так как само явление миграции сопряжено с большим количеством разных обстоятельств, побудивших лицо покинуть/переместиться в стране принадлежности; также можно сделать вывод о том, что “экономический мигрант” противопоставляется термину “беженец”, так как беженцы- это лица, имеющие право на защиту в соответсвии с международно-правовыми актами. Действительно, у принимающих государств не возникает ответственности перед экономическими мигрантами, что в конечном итоге противоречит основным межународно-правовым актам в области прав и свобод человека; представляется, что использование термина “трудящийся-мигрант” в значении Международной конвенции о правах всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года представляется более нейтральным[73];

---

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

[73] International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990[Электронный ресурс]. URL: https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cmw.aspx (дата доступа 26.05.2021)

С 2001 года велась дискуссия относительно гармонизации правил въезда и проживания на территории ЕС трудящихся-мигрантов, Европейской Комиссией был разработан проект директивы [74]. Проект данного акта предусматривал не только введение общих условий въезда, трудоустройства, но также такой элемент, как экономическая целесообразность. кроме того, предлагалось создание общей формы заявления на разрешения на работу и получение разрешения на пребывание в принимающем государстве. Очевидно, что такое предложение было преждевременным, интеграционные процессы в ЕС еще не достигли достаточного уровня, имплементация вложений директивы предполагала гармонизацию национальных административных процессов обработки документов трудящихся-мигрантов, что на тот момент не представлялось возможным. Государства-члены предпочли подход исключительной компетенции в отношении принятия на своих территориях трудящихся-мигрантов и применение *принципа субсидиарности* в отношении регулирования рынков труда. В 2006 году Европейская Комиссия выпустила Зеленую книгу о подходе Европейского союза в регулировании трудовой миграции[75]. Авторы документа отмечали важность разработки общеевропейского подхода в области регулирования трудовой миграции. Подчеркивалось, что на наднациональном подходе будут урегулированы лишь общие положения по регулированию трудовой миграции, формы осуществления и реализации такой политики будет оставаться сугубо в компетенции государств-членов. Предлагалось использование открытого метода координации (ОМК) в сфере регулирования квот для иностранных работников, выделяемых каждым

[74] 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.

[75] Green Paper on an EU approach to managing economic migration Response to the questions and proposals included in the Green Paper [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-is-new/public-consultation/2005/pdf/0016/contributions/anhsh_en.pdf (дата доступа 27.05.2021)

государством-членом и соответсвующее информирование Европейской Комиссии с целью выявления потребностей на общеевропейском рынке труда.

В целом, при разработке концепции правового регулирования легальной миграции было предложено два подхода: горизонтальный и секторальный. Горизонтальный подход предусматривал введение общих норм в отношении всех категорий трудящихся-мигрантов, секторальный подход предусматривал принятие отдельных актов вторичного права для привлечения иностранных работников по отдельным секторам экономики. Именно секторальный подход получил свою реализацию путем принятия в дальнейшем директив в отношении трансцнациональных компаний, сезонных рабочих и др. Политика ЕС в сфере легальной миграции была дополнительно уточнена в Стокгольмской программе 2009 г.[76], нашедшей свое отражение в стратегии «Europe 2020»[77], где одной из основных целей является повышение уровня занятости от 20 до 64-летних в ЕС до 75 %. Одним из средств достижения этой цели является более эффективная интеграция легальных мигрантов. Однако, помимо некоторых конкретных обязательств, Стокгольмская программа оставалась довольно неоднозначным юридическим актом, не содержащим в себе правового механизма регулирования данной области.

В декабре 2011 г. была принята Директива 2011/98/ЕС о «Едином разрешении на работу в ЕС для граждан третьих государств»[78], а в 2014 г.

---

[76] The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizens // [Электронный ресурс]. URL: https://eapmigrationpanel.org/ru/materials/stockholmprogramme" https://eapmigrationpanel.org/ru/materials/stokgolmskaya-programma(дата доступа 14.01.2021)

[77] Europe 2020. “A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”[Электронный ресурс]. URL: /“https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%2525255202020%2525252O%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf(дата доступа 15.12.2020)

[78] 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

Европейская Комиссия начала разработку директивы, регулирующей права сезонных работников и директивы о внутрикорпоративных трансферах[79]. Цель представленных директив заключается в упрощении и унификации процедур, регламентирующих порядок взаимодействия государственных органов и граждан в вопросах миграции, создании для мигрантов дополнительных правовых гарантий[80].

В частности, Директива 2011/98/ЕС предметно направлена на создание стимулирующих правовых условий получения разрешения на проживание и работу в ЕС[81]. Директива распространяется на граждан государств, не входящих в Европейский союз, но имеющих разрешение на работу, и, соответственно, обладающих правом на проживание, независимо от первоначальной причины их въезда на территорию Европейского союза[82]. Необходимо отметить, что директива продолжает действовать в отношении этих лиц и уже после получения разрешения на работу, то есть даже на момент получения этими лицами статуса резидента государства-члена ЕС. Принятие документа позитивно отразилось на

---

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 [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0098 (дата обращения: 23.03.2021)

[79] Margarite H., Zoeteweij-Turhan The Seasonal Workers Directive: '...but some are more equal than others' ELLJ European Labour Law Journal 2017, Vol. 8(1) 28–44 [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/201712_article_seasonal_worker_directive_legal_migration_consultation_en.pdf (дата доступа 13.12.2020)

[80] Pascouau, Yves – McLoughlin, Sheena: EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy, European Policy Centre Policy Brief, 24 January 2012[Электронный ресурс]. URL: : http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/papers/eu-single-permit-directive-a-small-step-forward-in-eu-migration-policy.html (дата доступа 05.04.2021)

[81] Op.Cit Directive 2011/98/EU [Электронный ресурс]. URL: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vivu6a0odmv2 (дата доступа 03.04.2021)

[82] Егорова Е.И. Правовые аспекты регулирования трудовой миграции граждан из третьих стран на территории Европейского Союза / Е.И.Егорова // Миграционное право. 2017. — №2. — С. 24.

правовом регулировании легальной миграции. Представляется, что данный нормативно-правовой акт призван максимально приблизить правовой статус легальных мигрантов и граждан ЕС.

В качестве новеллы в праве ЕС, регулирующим вопросы трудовой миграции, следует выделить регулирование процедуры подачи заявления заинтересованным лицом на получение разрешения на работу и получение вида на жительство, выданное компетентными органами принимающего государства. Директива 2011/98/ЕС предоставляет полную свободу действий государствам-членам при разработке процессуальных норм в этой области: каким именно образом должна происходить имплементация норм в национальное законодательство, в каких актах должны найти свое отражение положения директивы, кем должна быть подана заявка - самим заинтересованным лицом, либо работодателем, следует ли подавать заявки в стране происхождения или в государстве-члене; имеют ли такие лица право на социальное обеспечение; могут ли компетентные органы государства-члена ограничить право лица на социальное обеспечение, если оно работает не по найму, либо проработало менее шести месяцев или имеет статус безработного.

Регулирование трудовой миграции в на уровне ЕС нашло дальнейшее развитие в положениях Директивы 2014/36/ЕС[83], регулирующей условия въезда и проживания для граждан третьих стран, приезжающих в страны ЕС для трудоустройства в качестве сезонных работников. В соответствии с положениями данного акта, сезонными рабочими признаются лица, въезжающие на территорию государства-члена ЕС на срок от пяти до девяти месяцев. Была упрощена процедура получения разрешения на работу сроком до 3 лет. По истечении трансферного периода Директивы

[83] 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 [Электронный ресурс]. URL: “https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%2525253A32014L0036"(дата доступа 13.12.2020)

22014/36/ЕС в 2017 году, права сезонных работников были существенно расширены, так они получили право на коллективную забастовку, свободу объединений и социальную защиту.

В данной связи отдельно хотелось бы остановиться на проблемах правового регулирования отношений в части перемещения сезонных работников. По оценкам экспертов, более 100 000 сезонных рабочих из стран, не входящих в ЕС, ежегодно приезжают в страны ЕС для краткосрочного выполнения трудовых функций[84]. Секторы экономики, которые характеризуются присутствием сезонных рабочих (в первую очередь сельское хозяйство, садоводство и туризм) идентифицируются как отрасли, в которых лица, не являющиеся гражданами ЕС, находятся и работают на нерегулярной основе в Европейском союзе[85]. Основной проблемой, с которой сталкиваются сезонные рабочие, несомненно, является реализация их прав на социальное обеспечение при возникновении тех или иных социальных рисков[86]. Как известно, во многих государствах-членах ЕС действует система социального страхования (так называемая «система Бисмарка») в соответствии с которой лицо имеет право на получение социального обеспечения в натуре или получение медицинских и других услуг в случае непрерывных

---

[84] Communication from the commission to the European Parliament, The European Council and the Council. Implementation of the European Agenda on Migration [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf (дата доступа 14.12.2020)

[85] Subject: Social security contributions of seasonal workers in agriculture and horticulture [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-001217_EN.html (дата доступа 15.12.2020)

[86] В период пандемии 2020 г. сезонные рабочие, не имея стабильного правового трудового статуса, столкнулись с неизбежными проблемами в реализации их прав на социальное обеспечение. См.подробнее: Seasonal Migrant Workers' Schemes: Rethinking Fundamental Principles and Mechanisms in light of COVID-19 [Электронный ресурс]. URL: https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_745481/lang--en/index.htm (дата доступа 15.12.2020)

выплат/взносов в фонд медицинского и социального страхования [87]. Учитывая, что так или иначе сезонные работники не всегда имеют юридической привязки к определённому работодателю, контроль за исполнением таких обязанностей со стороны работников не проводится.

В период пандемии COVID-19 именно сезонные работники, как самые незащищенные категории наемных специалистов, столкнулись с проблемой реализации своих прав, в особенности доступа к пособиям при наступлении социальных рисков: по безработице, выплат на иждивенцев и несовершеннолетних детей, получение возмещения денежных средств, потраченных на лечение[88]. Ввиду этого сегодня острой необходимостью является закрепление правовых и организационных механизмов, направленных на решение проблем дефицита сезонных работников в условиях пандемии, усиление для данной категории мигрантов правовых гарантий социального обеспечения, а также упрощения процедур выезда и въезда в государства-члены ЕС с учетом соблюдения требований санитарно-эпидемиологической безопасности.

Принятая в развитие Директивы 2014/36/ЕС, последующая Директива 2014/66/ЕС[89] от 15 мая 2014 г. осуществляет регулирование

---

[87] The European Seasonal Workers Directive and Lessons from Outside Europe //[Электронный ресурс]. URL: http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=143728 (дата доступа 10.12.2020)

[88] Подробнее см.: Seasonal workers in the EU in times of COVID-19: factsheet published by the Commission //[Электронный ресурс]. URL: https://osha.europa.eu/en/oshnews/guidelines-commission-seasonal-workers-eu (дата доступа 15.12.2020), см. также Accommodating seasonal workers during COVID-19[Электронный ресурс]. URL: https://www.business.qld.gov.au/industries/farms-fishing-forestry/agriculture/coronavirus-support/requirements-workers/employing-seasonal/accommodating (дата доступа 15.12.2020), Information and advice for seasonal workers //[Электронный ресурс]. URL: https://www.nsw.gov.au/covid-19/help-harvest-nsw/information-and-advice-for-seasonal-workers (дата доступа 15.12.2020), Seasonal Workers Health Management and International Quarantine Plans Direction (No. 2)[Электронный ресурс]. URL: //https://www.health.qld.gov.au/system-governance/legislation/cho-public-health-directions-under-expanded-public-health-act-powers/seasonal-workers (дата доступа 15.12.2020)

[89] 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

условий въезда и пребывания на территории ЕС граждан третьих стран в рамках профессионального трансфера. Произошли изменения, касающиеся перемещения сотрудников юридических лиц в филиалы и представительства на территории Европейского союза.

Международно-правовая включённость Европейской Комиссии в работу по урегулированию правовых проблем в области миграции нашла свое отражение в принятии документа «План действий по интеграции третьих стран» [90]. План действий обеспечивает правовую основу для поддержки усилий государств-членов по разработке и укреплению интеграции граждан третьих государств. Несмотря на то, что данный акт ориентирован на граждан третьих государств, находящихся на территории Европейского союза, он, тем не менее, содержит меры по решению конкретных правовых ситуаций с участием лиц, претендующих на статус беженцев[91]: меры поддержки от отъезда и до прибытия, включая меры по подготовке мигрантов и местных общин к процессу интеграции; образование, включая меры по содействию языковой подготовке, участию детей-мигрантов в дошкольном образовании и уходе за детьми, подготовке учителей и гражданскому воспитанию; занятость и профессиональная подготовка, включая меры по содействию в скорейшей интеграции мигрантов; доступ к основным услугам (в жилищно-коммунальном

---

intra-corporate transfer [Электронный ресурс]. URL: “https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1582971667885&uri=CELEX:32014L0066" https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1582971667885&uri=CELEX:32014L0066 (дата доступа 13.12.2020)

[90] Official web-site of European Commission. Action plan on the integration and inclusion [Электронный ресурс]. URL: "https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/integration/action-plan-integration-third-country-nationals_en"(дата доступа 13.12.2020)

[91] Концепция европейского правового регулирования статуса беженцев и лиц, ищущих убежище, представлена в работе: Алиев Д.М. Статус беженцев и лиц, ищущих убежище, по европейскому праву: дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2019. – 282 с.

секторе, в секторе здравоохранения); обеспечение стратегического подхода к финансированию интеграции ЕС[92].;

Необходимо отметить, что 23 мая 2017 г. Европейская Комиссия выступила с инициативой «Работодатели за интеграцию» [93], с идеей консолидации мер на наднациональном уровне для поддержки интеграции беженцев и мигрантов в общество и национальный рынок труда. Включение мигрантов в рынок труда ЕС имеет ключевое значение для обеспечения их эффективной интеграции в принимающее общество, участия в процессе производства, и положительного влияния на развитие экономики ЕС. Разумеется, это предполагает полное использование навыков соответствующих субъектов и реализацию их экономического потенциала. Привлечение мигрантов призвано способствовать решению проблемы нехватки квалифицированных кадров во многих секторах национальных экономик и экономики ЕС в целом[94].

В продолжение анализа правового регулирования трудовой миграции представляется необходимым осветить некоторые положения Директивы Совета ЕС № 2003/86/ЕС[95], содержащие нормы о праве на воссоединение семей. Ее принятие во многом было обусловлено тем, что на протяжении последних 20 лет воссоединение семей было одной из основных причин иммиграции в ЕС. Правовые гарантии в сфере воссоединения семей

---

[92] Там же

[93] Migration and Home Affairs. Employers together for integration.[Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/index_en (дата доступа 12.12.2020)

[94] Hernandez i Sagrera, Raul: “Assessing the Mobility Partnerships between the EU and Moldova and Georgia”, Eastern Partnership Community, 2011[Электронный ресурс]. URL: “http://www.easternpartnership.org/publication/mobility-andmigration/" http://www.easternpartnership.org/publication/mobility-mobility-partnerships-between-eu-and-moldova (дата доступа 12.12.2020), Davletgildeev R., Tsygantsova S. ACADEMIC MOBILITY IN THE EU: USING EXPERIENCE FOR THE EAEU // A JOURNAL OF MULTIDISCIPLINARY SCIENCE AND TECHNOLOGY (IIOABJ), 2019, vol. 10.S1, pp.16-20.

[95] Directive of European Council 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification Official Journal L 251 , 03/10/2003 P. 0012 - 0018 /[[Электронный ресурс]. URL: // https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0086 (дата доступа 03.04.2021)

способствуют созданию социально-культурной стабильности, облегчают интеграцию граждан третьих стран, проживающих в государствах – членах ЕС, тем самым содействуя достижению экономического и социального единства - основополагающей цели ЕС. Стоит отметить, что в докладе Европейской Комиссии об итогах имплементации директивы содержатся сведения о том, что положения данного акта не в полной мере имплементированы во внутренне право государств-членов.

Европейская Комиссия в апреле 2014 г. опубликовала сообщение, содержащее руководящие указания для государств-членов относительно того, каким образом следует применять положения директивы [96] . Директива 2003/86/ЕС[97] содержит нормы в области реализации права на проживание членов одной семьи совместно (в одном домовладении) в отношении двадцати пяти государств-членов ЕС (за исключением Ирландии и Дании). Она определяет условия, на которых осуществляется воссоединение семьи, устанавливает процессуальные гарантии и предоставляет права соответствующим членам семьи. Спонсоры[98] могут привезти своего партнера, детей не достигших совершеннолетия, а также детей/иждивенцев своего супруга в государство в котором они проживают. Компетентные органы государств-членов позволяют воссоединение с партнером[99], с которым спонсор не состоит в легальных

[96] Summary of Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. Family Reunification [Электронный ресурс]. URL:// ://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al33118 (дата доступа 14.12.2020)

[97] Ibid.

[98] «Спонсор» означает гражданина третьей страны, законно проживающего в государстве-члене и ходатайствующего о воссоединении семьи с ним/ней (п. «c» статьи 2 Council Directive 2003/86/EC // [Электронный ресурс]. URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003L0086 (дата доступа 01.10.2020)

[99] п. 10 преамбулы Директивы “Council Directive 2003/86/EC»[Электронный ресурс]. URL:https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:en:PDF (дата доступа 01.09.2020)

брачных отношениях[100], взрослыми детьми-иждивенцами или родителями-иждивенцами по восходящей линии. После переезда в государство-член Европейского союза близкие родственники спонсора становятся резидентами ЕС и тем самым получают доступ к образованию, рынку труда и профессиональной подготовке на той же основе, что и спонсор. После максимум пяти лет проживания члены семьи могут подать заявление на получение автономного разрешения. Суд ЕС подчеркнул (например, в деле C-540/03)[101], что государства-члены должны применять нормы директивы таким образом, чтобы это соответствовало защите основных прав, в частности в отношении уважения семейной жизни и принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка.

---

[100] Здесь мы обращаем внимание на то, что в разных государствах-членах ЕС действуют разные институты брака, если в странах ЕС, таких как Болгария и Румыния признается лишь одна форма брака, зарегистрированный союз между мужчиной и женщиной компетентными органами государства, тов других странах, таких как Дания, Бельгия, Нидерланды признаны не только однополые браки, но и партнерства, легальные сожительства. Таким образом, ЕС не может "диктовать" государствам-членам, каким образом претворять политику в семейном законодательстве, однако если в одном государстве-члене ЕС лицо признается членом семьи гражданина/резидента ЕС, то он должен признаваться таковым и на территории другого государства-члена ЕС, если даже внутренне законодательство не признает ту или иную форму брака. См.подробнее: Mobility of EU citizens and their family members within the EU [Электронный ресурс]. URL:https://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/mobility-within-the-eu/ (дата доступа 15.12.2020)

[101] C-540/03 - Parliament v Council [Электронный ресурс]. URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0540 (дата доступа 04.04.2021), см.подробнее: Case C-38/03 Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium [2005] OJ C50/6.Case C-178/03 Commission of the European Communities v European Parliament and Council of the European Union [2006] ECR I-107.[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A2006%3A4 (дата доступа 04.04.2021) Case C-372/04 The Queen on the application Yvonne Watts v Bedford Primary Care Trust, Secretary of the State for Health [2006] ECR I-6947.Case C-208/07 Petra von Chamier-Glisczinski v Deutsche Angestellen-Krankenkasse [2009] ECR I-6095.Case C-173/09 Georgi Ivanov Elchinov v Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa [2011] ECR I-8889. [Электронный ресурс]. URL: https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=en&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=c-178%252F03&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=en&avg=&cid=4311741 (дата доступа 04.04.2021)

Интересно заметить, что государства-члены ЕС могут устанавливать определенные условия, прежде чем разрешить воссоединение семей. Они могут требовать от спонсора наличия надлежащего жилья, достаточных ресурсов и медицинской страховки и устанавливать период ожидания не более двух лет. В воссоединении семьи может быть отказано супругам, не достигшим требуемого возраста, который как правило не менее 21 года[102]. В рамках трудовой миграции стоит отдельно выделить правовое регулирование привлечения высококвалифицированных специалистов в ЕС ввиду наличия отдельного механизма правового регулирования.

2009 г. ознаменовался принятием Директивы Совета ЕС «Голубая карта» 2009/50/ЕС[103] «Об условиях въезда и проживания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной занятости», занявшей особое место в привлечении высококвалифицированных специалистов на рынки труда в ЕС и явившейся одним из основных инструментов политических действий на уровне ЕС. Директива 2009/50/ЕС регламентирует процесс выдачи так называемой «Голубой карты» ЕС, - предоставление особого правового режима, высококвалифицированным специалистам. Необходимо отметить, что приобретение специального правового статуса мигрантами в соответствии с положениями вышеназванной Директивы сопряжено с исполнением определенных обязанностей, которые берет на

---

[102] Family reunification// Migration and Home Affairs //[Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/family-reunification_en (дата доступа 10.12.2020), см. также Варячева Т. В. Международно-правовые стандарты в сфере регулирования права на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства и их имплементация в странах Евразийского экономического союза // Труды Академии управления МВД России. – 2016. – № 1. – С. 95–99. , Капустин А. Я. Правовая система Европейского Союза / А. Я. Капустин // Европейское право: учебник. – М., 2013. – С. 123–155., Карташкин В. А. Ограничение прав неграждан и запрещение дискриминации / В. А. Карташкин // Современное право. – 2011. – № 11. – С. 18–22.

[103] 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[Электронный ресурс]. URL: “https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=55:0DF" https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:EN:PDF(дата доступа 14.12.2020)

себя работодатель, в том числе по предоставлению доказательств того, что привлекаемый специалист необходим по причине отсутствия профессионала с такими же квалификациями на внутреннем рынке труда Европейского союза[104].

Директива “Голубая карта” реализуется 25 государствами-членами, Дания и Ирландия не участвуют в общей миграционной политики ЕС. В этих государствах реализуется национальная программа “Зеленая карта”, дающая право на работу и получение статуса резидента. Так, в Дании для получения “Зеленой карты” кандидат должен удовлетворять минимуму, установленному в соответствии с балльной системой. Максимальное количество баллов составляет 100, немаловажную роль играет образование кандидата. Диплом бакалавра оценивается в 30 баллов, диплом магистра- в 60 баллов. Таким же образом оценивают и другие навыки кандидата: опыт работы, знание языков и др[105].

В порядке реализации положений указанной директивы государства-члены ЕС устанавливают механизм ускоренной процедуры приема работника, базовые параметры содержания трудового договора, требования к профессиональной квалификации и критерии определения минимального уровня заработной платы. Заявитель обязан представить действующий трудовой договор, условия которого соответствуют определенным в директиве требованиям и иметь аккредитованное (признанное) высшее образование. Однако существует серьезное ограничение, в соответствии с которым лицо, являющееся держателем «голубой карты», не имеет право на смену работы в течение первых двух

---

[104] The EU Blue Card Directive Directive 2009/50 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment[Электронный ресурс]. URL: // "https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/558766/EPRS_BRI%25252528 2015%25252529558766_EN.pdf" https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/558766/EPRS_BRI%282015%2 9558766_EN.pdf(дата доступа 14.12.2020)

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

лет трудоустройства, если смена трудовой функции не происходит у одного и того же работодателя. Существует мнение, что данное правило нарушает права высококвалифицированных работников[106], так как при смене работодателя держатель такой карты лишится своего статуса и разрешения на работу. Нам представляется, что законодатели, вводя такое ограничение в действие, осознанно расценивали риски, которые могут понести работодатели, привлекая гражданина из третьего государства, а, следовательно, и сами государства-члены в лице национальных экономик.

По результатам имплементации вышеуказанной директивы во внутренне право государств-членов ЕС, некоторые положения данного акта показали свою несостоятельность. Это обусловлено тем, что разные государства-члены ЕС обладают неодинаковыми финансовыми и экономическими ресурсами. В результате количество выданных голубых карт остается относительно низким, они выдаются государствами-членами весьма неравномерно, так как на сегодняшний день ЕС продолжает привлекать относительно небольшое число высококвалифицированных работников. Например, Германия де-факто стала единственной страной, выдающая голубую карту. Государства-члены ЕС обладают значительной самостоятельностью в определении критериев для выдачи голубой карты (порог доходов, уровень образования, квоты и т. д.). Эти факторы привели к тому, что в большинстве государств-членов этот механизм не нашел широкого распространения, за исключением Германии и Люксембурга[107].

---

[106] См.подробнее: Penalties for organizations under the blue card system [Электронный ресурс]. – Режим доступа: "https://www.qld.gov.au/law/laws-regulated-https://www.qld.gov.au/law/laws-accountability/queensland-laws-and-regulations/regulated-industries-and-licensing/blue-card/system/offences-and-penalties/organisations (дата доступа 14.12.2020), Human rights in the workplace [Электронный ресурс]. URL: “https://www.nidirect.gov.uk/articles/human-rights-workplace” (дата доступа 14.12.2020)

[107] Salaried work for third-country highly qualified workers (EU Blue Card) [Электронный ресурс]. URL: https://guichet.public.lu/en/entreprises/ressources-humaines/recrutement/ressortissant-pays-tiers/salarie-hautement-qualifie.html (дата доступа 14.12.2020).

При рассмотрении основных целей директивы «Голубая карта» можно сделать вывод, что существует четкое различие между подходом ЕС к высококвалифицированным трудовым мигрантам и другим категориям трудовых мигрантов. Положения акта направлены на то, чтобы создать благоприятный правовой режим осуществления трудовой деятельности высококвалифицированными гражданами третьих стран, стимулировать их к выполнению трудовых функций на территории ЕС в целях повышения конкурентоспособности экономики ЕС»[108]. Для достижения такой цели Европейская Комиссия создала новый механизм для привлечения высококвалифицированных специалистов, не являющимися гражданами ЕС, а также для обеспечения условий въезда и проживания для таких лиц и членов их семей. В настоящий момент нормативно-правовая база государств-членов ЕС находится на стадии совершенствования нормативно-правовых актов, которые были приняты в рамках имплементации Директивы «Голубая карта»[109].

Создание эффективного механизма реализации положений вышеназванной директивы является приоритетным направлением для Европейской Комиссии для достижения целей «превращения ЕС в наиболее конкурентоспособную и динамичную наукоемкую экономику в мире». Основная идея Директивы «Голубая карта» заключается в содействии всестороннему сотрудничеству субъектов межгосударственного взаимодействия в режиме глобального партнёрства.

---

[108] См. 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/2016/0378 final - 2016/0176 (COD) [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0378 (дата доступа 15.12.2020).

[109] The Blue Card Directive and its safeguards against Brain Drain- -a study of the Directive’s inherent contradictions[Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-002963-ASW_EN.html (дата доступа 03.04.2021)

1.2.3 Правовое регулирование академического обмена в Европейском союзе.

С 2007 г. Европейский союз поощряет партнерство в области обмена или мобильности- нового инструмента, направленного на систематизированное управление вопросами миграции. Предполагается, что партнерства по обмену могут содействовать структурированному и устойчивому сотрудничеству с третьими странами при миграционной активности в направлении Европейского союза, принося тем самым практическую пользу ЕС и третьим странам в части управления международными миграционными потоками.

Договоры, заключенные в рамках партнерства, имеют императивный характер и обязательны для исполнения государствами-членами ЕС, так как несоблюдение положений данных актов будет расцениваться в качестве нарушения международных обязательств государств, что в конечном итоге повлечёт за собой реализацию мер ответственности. Если говорить о программах партнёрства между ЕС и другими странами, организациями, необходимо упомянуть о программе «Valletta», по содействию сотрудничеству между ЕС и странами Африки, а также о программах и Erasmus+ [110], Erasmus Mundus и Программы Марии Склодовской-Кюри. Подход самого Европейского союза и его институтов к регулированию миграции рассматривается как процесс интеграции мигранта в общество того государства-члена, где такое лицо намерено остаться с целью проживания [111]. Возможность подтверждения уровня

[110] Erasmus+ - представляет собой программу ЕС по поддержке образования, обучения, молодежи и спорта в Европе. Ее бюджет в 14,7 млрд. евро предоставит возможность более чем 4 миллионам европейцев учиться, обучаться и набираться опыта за рубежом [Электронный ресурс]. URL: https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus_en (дата доступа 15.12.2020)

[111] Council Decision of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme ‘Solidarity and Management of Migration Flows’ 2007/435/E C [OJ 2007 L 168/18][Электронный ресурс]. URL: ”https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2007:168:TOC” (дата доступа 15.12.2020)

образования, получение разрешения на работу - все это, несомненно, помогает принимающему государству, во-первых, интегрировать такое лицо и обеспечить соблюдение его основных прав и свобод, во-вторых, создать гарантии того, что мигрант не будет представлять собой «финансовое бремя» для внутренних налогоплательщиков.

Такие масштабные программы грантовой направленности как Erasmus+, несомненно, увеличивают миграционный поток высококвалифицированных специалистов, однако необходимо отметить, что такие программы являются достаточно ограниченными в сфере действия по кругу лиц. Как правило, программы академическому обмену распространяются на студентов и выпускников высших учебных заведений, на молодых ученых и специалистов . Однако, несмотря на финансовую и административную поддержку таких программ со стороны органов и институтов ЕС, нормативная база таких программ не обладает императивным характером. В этой связи необходимо упомянуть о таком нормативно-правовом акте, как Директива 2016/801, регулирующая условия въезда и длительного пребывания граждан/резидентов третьих стран в целях проведения исследований, учебы, волонтерства , академического обмена [112] . По сфере действия данная директива распространяется на шесть групп субъектов, не являющихся гражданами ЕС. Конкретные условия, которые применяются к отдельным группам, охватывают, например, необходимость подтверждения принятия/зачисления высшим учебным заведением или, если того требуют компетентные органы государства-члена ЕС, предоставление сертификата достаточного знания языка. Некоторые из требований

[112] 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 // [Электронный ресурс]. URL:https://www.eacea.ec.europa.eu/about-eacea/archives_en/9._directive_of_the_ep_and_the_council_11_may_2016.pdf (дата доступа 15.12.2020)

являются рекомендательными, в таком случае применение того или иного положения будет зависеть от конкретного государства-члена ЕС. После выполнения соответствующих условий заявители имеют право на получение разрешения в форме долгосрочной визы или вида на жительство. Срок действия разрешения и допустимость продления зависят от цели миграции. Например, разрешение студентам может выдаваться на срок не менее одного года или на срок обучения, если он короче. После окончания срока вида на жительства студенты имеют право на продление статуса резидента, в целях продолжения обучения, реализации проектов[113]. Директива 2016/801 [114] также устанавливает специальную процедуру допуска и условия въезда и проживания для исследователей из стран, не входящих в ЕС. Основным отличием данного акта является то, что его положения охватывают резидентов ЕС, то есть тех лиц, которые находятся или планируют находиться на территории ЕС более 90 дней в одном полугодии. Кроме того, охватываются ситуации, в которых субъект таких отношений меняют страну резидентства в период своей академической мобильности/трудовых функций с определённым работодателем. Разрешение в виде вида на жительство или долгосрочной визы выдается национальным исследователям третьих стран на срок не менее одного года при соблюдении всех соответствующих условий. Нет необходимости в разрешении на работу в дополнение к разрешению [115]. Лицо может проводить свое исследование не только в стране, где он имеет разрешение,

---

[113] Постовалова Т. А. Социальное право Европейского Союза: теория и практика / Т. А. Постовалова. – М.: Проспект, 2016. – С. 154

[114] 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 // [Электронный ресурс]. URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0801(дата доступа 01.09.2020)

[115] Энтин Л. М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы / Л. М. Энтин. – М.: Аксиом, 2009. – С. 220, также Право Европейского Союза: учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2011. – С. 299

но и в других государствах-членах ЕС. Если исследования во втором государстве-члене длятся до 6 месяцев, новый процесс подачи заявок не требуется. При сроке пребывания свыше 6 месяцев государства-члены могут либо разрешить проведение исследования на основе уведомления, либо запросить новое упрощенное заявление. Исследователи, допускаемые в соответствии с положениями директивы, имеют такие же права, как и граждане ЕС в части признания дипломов и профессиональных квалификаций, условий труда, пособий по социальному обеспечению и доступа к товарам и услугам. Что касается вопросов пребывания после завершения учебы или исследования, то студенты, которые закончили учебу, и исследователи, которые закончили свою научную деятельность, могут остаться на 9 месяцев, чтобы найти работу или организовать предпринимательскую деятельность в Европейском союзе, где они учились или проводили исследования[116].

Анализ нормативно-правовой базы в сфере легальной миграции и классификация соответствующих актов позволила нам сделать следующие выводы. Правовое регулирование миграционных процессов в ЕС отличается фрагментированностью. Это объясняется достаточно большим количеством законодательных инструментов, регулирующих миграционные процессы, с разной степенью императивности положений таких актов. Так, институты ЕС в настоящее время обладают компетенцией по принятию регламентов (обязательных в полном объеме и

[116] Несмотря на то, что положения Директивы содержат нормы, в соответсвии с которыми исследователи могут остаться на определенный период в принимающем государстве для дальнейшего поиска работы, реализуется достаточно неоднозначно на территории разных государств-членов ЕС, все это объясняется тем, что в процессе имплементации положений Директивы, государства-члены обладают прерогативой в выборе правовых инструментов и механизмов в претворении в жизнь той или иной политики ЕС. К тому же, Директива не является инструментом гармонизации, как Регламенты Making the European Union more attractive for foreign students and researchers//[Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ec.europa.eu/education/policies/international-cooperation/making-eu-more-attractive-foreign-students_en(дата доступа 15.12.2020)

применяемых непосредственно), директив (обязательных в отношении результата, который должен быть достигнут с учетом имплементации норм в национальное законодательство) и решений (обязательных норм индивидуально-правового уровня регулирования) в области реализации миграционной политики [117]. Характерной чертой законодательства ЕС является фрагментарное регулирование вопросов, связанных с миграцией в части разрешения конкретных вопросов. Параллельно существуют различные правовые режимы: так, например, Директива о едином разрешении на работу не может применяться к сезонным работникам или внутрикорпоративным мигрантам.

Подводя итоги вышеприведенного анализа, в целом мы можем сделать вывод о существовании сформированной основы правового регулирования отношений в области легальной миграции. Общие положения миграционной политики ЕС выстраиваются в соответствии с положениями Договора о создании ЕС и Договора о функционировании ЕС, а развиваются, дополняются и дифференцируются в правовых актах вторичного права ЕС и национальном законодательстве стран-участников ЕС.

Посредством принятия директив на уровне ЕС внедряются общие принципы регулирования миграционной политики. Государства-члены ЕС обладают прерогативой в выборе правовых инструментов в реализации такой политики посредством имплементации положений директив в

---

[117] См.подробнее: Directorate General for Internal Policies/Policy Department Citizens Rights and Constitutional Affairs. Division of Competences between European Union and its Member-States concerning immigration.[Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT(2011)453178_EN.pdf (дата доступа 15.12.2020), Fact Sheets on European Union. Immigration Policy[Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/152/immigration-policy (дата доступа 15.12.2020), Laws for Legal Immigration in the 27 EU Member-States [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_16.pdf (дата доступа 15.12.2020), Organization of Asylum and Migration Policies in EU Member States [Электронный ресурс]. URL: https://www.refworld.org/pdfid/51b07aad4.pdf (дата доступа 15.12.2020)

национальное законодательство. Нормотворческая практика в этой области не является однородной и отличается в разных государствах-членах ЕС. Эффективность реализации миграционной политики во многом зависит от финансовых ресурсов государства, степени востребованности специалистов в определённых областях экономики, административных барьеров при подаче заявителем документов на получение статуса резидента.

Особенности нормативно-правовой основы отношений в сфере миграции в ЕС проявляются, с одной стороны, в фрагментации правового регулирования, выраженной в отсутствии единообразного системного подхода к регламентации вопросов, связанных с миграционными процессами на пространстве ЕС, а с другой стороны, в функциональном разграничении источников вторичного права ЕС и норм национального законодательства, регулирующих отдельные формы миграции.

ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ ЕС В СФЕРЕ ЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

§ 2.1. Компетенции институтов ЕС в области регулирования миграционной политики

В ходе развития и углубления интеграционных процессов на европейском пространстве и последующем создании и функционировании Европейских сообществ, а затем Европейского союза возникла совершенно новая уникальная система права, характеризующаяся, главным образом, элементом наднациональности. Как представляется, государства отдают лишь часть своих суверенных прав наднациональным органам и институтам для достижения общих целей, поставленных перед международной организацией интеграционного типа. Учитывая, что на европейском пространстве интеграция началась еще в середине прошлого века, с уверенностью можно сказать, что именно Европейский союз является наиболее развитым интеграционным образованием на сегодняшний день.

Основной характеристикой интеграционного образования в рамках ЕС является наличие системы наднациональных органов и институтов, обладающих компетенциями в определенных сферах, которые установлены в актах первичного права ЕС - это Договор о создании ЕС и Договор о функционировании ЕС, позднее принятые договоры, относящиеся к первичному праву ЕС, и договоры о присоединении новых государств-членов. Органы и институты ЕС в рамках своих компетенций принимают нормативно-правовые акты, относящиеся к источникам вторичного права. Эти акты регулируют определённые сферы правовых отношений, однако, следует напомнить, что такие акты вторичного права, как регламенты, имеют прямое действие в пространстве и времени, их положения имеют императивный характер для всех субъектов права.

Второй наиболее значимый регулятор уровня вторичного права - это директивы. Положения директив требуют имплементации в национальные законодательства государств-членов, за исключением случаев прямого действия директивы.

Применительно к Европейскому сообществу формирование такой институциональной системы было положено в 1957 г. с момента подписания Договора об учреждении ЕЭС[118]. Положительная динамика развития ЕЭС актуализировала потребность совершенствования системы наднациональных институтов. Это нашло свое отражение в так называемом договоре «о слиянии», в рамках которого были учреждены Совет и Комиссия Европейских сообществ[119].

Правовые основы деятельности Совета были заложены в ст. 68 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС), в соответствии с которой Совет ЕС приобрел статус не только основного законодательного института Сообщества, но и центра принятия ключевых решений нормотворческого характера.

Одной из целей, возложенных на ЕС и государств-членов является создание общей миграционной политики, которая осуществляется за счет объединения мер, направленных на регулирование правоотношений, возникающих в отношении граждан третьих государств, пребывающих/проживающих на территории Европейского союза.

Раздел V части 3 ДФЕС в области свободы, безопасности и правосудия Главы II, посвященной политике пограничного контроля, убежищу и миграции определяет общие цели и наделяет Европейский союз определённой компетенцией в достижении этих целей. Компетенция

[118]Treaty establishing the European Economic Community (EEC Treaty) -Treaty of Rome (EEC) // [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023 (дата доступа 03.04.2021)

[119]Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities Treaty establishing the European Community / Merger Treaty //[Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/merger-treaty (дата доступа 03.04.2021)

ЕС в области регулирования миграции была изначально определена в Маастрихтским договоре в пределах третьей опоры, позднее в рамках Амстердамского договора, нашедшей свое отражение в Разделе IV ст. 63(3). Лиссабонский договор окончательно разграничил разделение компетенций в области миграционной политики между государствами-членами и ЕС. Таким образом, Европейский союз обладает общей компетенцией в пространстве свободы, безопасности и правосудия, отраженной в ст. 4(2) ДФЕС.

В отличие о ранее действовавшей статьи 63(3) ДЕС, касающейся миграционной политики, ст. 79 ДФЕС гласит, что ЕС должен разрабатывать общую миграционную политику. Использование термина “общая политика” свидетельствует о стремлении к достижению как комплексного процесса интеграции, так и организации эффективного разделения компетенций между ЕС и государствами-членами[120]. В аспекте разграничения полномочий в сфере правового регулирования миграции, институты ЕС осуществляют свою деятельность в соотвествии с принципом субсидиарности. Поскольку наделение ЕС компетенцией по вопросам миграции не влечет за собой потери такой компетенции государств-членов, неизбежно возникают следующие вопросы:

-Каково разделение компетенций в области регулирования миграции между ЕС и государствами-членами? Какие именно вопросы может регулировать Европейский союз?

-Посредством каких инструментов ЕС может регулировать сферу миграции? В какой мере ЕС может выступать на международной арене?

Для того, чтобы ответить на поставленные ранее вопросы необходимо, прежде всего, проанализировать положения актов первичного права ЕС. Так, цели ЕС в области миграции отражены в ст.79 (1) ДФЕС: “Союз должен разработать общую миграционную политику,

[120] Favell A. The Europeanisation of Immigration Politics. European Integration online Papers (EIoP). 1998. Vol. 2. №10. P. 20

направленную на обеспечение эффективного управления миграционными потоками, справедливое обращение с гражданами третьих государств, проживающими на законных основаниях в государствах-членах, а также по предотвращению и усилению мер по борьбе с незаконной миграцией и торговле людьми".

Правовой анализ Главы II ДФЕС позволил нам выделить компетенции институтов ЕС в области миграции. Так, ст. 77 регулирует краткосрочный и пограничный контроль. Сюда входят: "условия и порядок въезда и прибытия на срок 90 дней в течение полугодия- 180 дней, включая выдачу Шенгенских виз, общие правила внешнего пограничного контроля". Ст. 78 регулирует правовые отношения в области предоставления убежища: "порядок и процедуры получения статуса беженца, стандартов приема, процедуры определения государства, несущего ответственность за рассмотрение правового статуса лица-заявителя на убежище". Компетенция ЕС в области легальной миграции отражена в ст.79 (a,b): "условия въезда и пребывания, а также нормы, касающиеся выдачи долгосрочных виз и видов на жительство, также в целях воссоединения семь, определение прав граждан третьих государств, которые законно поживают в государствах-членах, регулирование права на свободу передвижения". Часть 2 ст. 79 регулирует условия и порядок выдворения граждан третьих государств, незаконно пребывающих на территории ЕС.

Эта цель корреспондирует более широкой цели внутри пространства свободы, безопасности и справедливости без внутренних границ на пространстве ЕС[121]. При этом необходимо выделять внутренние и внешние действия ЕС для достижения вышеназванных целей. Как было указано еще в Стокгольмской программе, международная иммиграция может послужить упрочению и экономическому росту Европейского союза. Однако, данная сфера требует эффективного правового регулирования.

[121] Ст. 3(2) ДФЕС, ст.67(1) ДФЕС

Это относится, в первую очередь, к регулированию рынка труда, образования и социального обеспечения. Приоритеты ЕС в области миграции не тождественны с приоритетами государств-членов. Приоритеты ЕС сосредоточены на интеграции граждан третьих стран, законно пребывающих на территории ЕС. Государства-члены, напротив, ставят в приоритет стабильность национальных систем социального обеспечения, рынков труда и безопасности. Однако, инициативы ЕС в области интеграции легальных мигрантов не могут не затрагивать интересы государств-членов. В то же самое время, действия ЕС в данной области не будут успешными без содействия компетентных государственных органов государств-членов.

Что касается внешнего измерения, ЕС был избран так называемый глобальный подход[122]. Сотрудничество с третьими государствами несет собой цель противодействия нелегальным миграционным потокам, а также оказание помощи государствам происхождения мигрантов в регулировании эмиграции.

По вопросам миграции принимаются односторонние нормативно-правовые акты в соответствии с обычной законодательной процедурой (ст.294 ДФЕС) совместно Советом ЕС и Европейским парламентом. Если ЕС обладает исключительной компетенцией, государства-члены могут действовать только в отношении реализации правил и норм, принятых на наднациональном уровне. С другой стороны, в сфере разделения компетенции государства-члены сохраняют свои нормативные компетенции до тех пор, пока не потребуется вмешательство Союза[123].

---

[122] Communication from the Commission of 3 December 2002, Integrating migration issues in the European Union's relations with third countries, COM (2002) 703 final. Communication from the Commission of 8 October 2008, Strengthening the global approach to migration: increasing coordination, coherence and synergies, COM (2008) 611 final.

[123] Например, ст. 7 Директивы 2008/115 / ЕС об общих стандартах и процедурах в государствах-членах по высылке незаконно пребывающих граждан третьих стран предусматривает, что решение о возвращении в отношении таких лиц, должен предоставляться соответствующий период от 7 до 30 дней, для осуществления

Вмешательство Союза в те или иные правоотношения в области регулирования легальной миграции зависит от необходимости применения принципа субсидиарности. Принцип субсидиарности, в частности, нашел свое отражение в ст.5(3) ДЕС: “В сферах, которые не входят в исключительную компетенцию ЕС, Союз действует только в том случае, и в той или иной мере, если предпринимаемые меры не могут быть в достаточной мере быть реализованы государствами-членами ни на центральном, ни на региональном или местном уровнях, но могут быть лучше реализованы на уровне Союза”. *Таким образом, акты, принимаемые ЕС в области регулирования легальной миграции, должны быть обоснованы принципом субсидиарности.*

Применение этого принципа контролируется национальными парламентами и Судом Европейского союза. Государства-члены могут оспорить акты ЕС, которые не соответствуют принципу субсидиарности[124]. В целом, компетенции ЕС в сфере миграции имеют гармонизирующий характер, это выражается в следующем: институты ЕС разрабатывают минимальные правила, как правило, находящими свое отражение в актах вторичного права- в директивах, вследствие чего у государств-членов возникают обязательства по имплантации положений директивы в национальные законодательства. Отметим, что законодательные инициативы Союза всегда ведут к возникновению обязательств в области соблюдения основных прав и свобод человека не только в соответствии с правом ЕС, но и Европейской Конвенцией об основных правах и свободах человека 1950 года. Например, Суд ЕС в деле Kadzoev постановил, что

добровольного отъезда такого лица. Государства-члены могут конкретизировать такой период при имплементации положений директивы. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals //[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:en:PDF (дата доступа 27.05.2021)

[124] Murphy C. Immigration, Integration and the Law: The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regime. Routledge, 2016. P.300

Директива 2008/115 о высылке незаконно пребывающих граждан третьих стран на территории ЕС ограничивает свободу таких лиц в случае принудительной высылки с учетом принципа соразмерности в интерпретации данной ЕСПЧ[125].

Отметим, что в соответствии с принципом разделения полномочий, ЕС должен действовать в пределах предоставленных ему компетенций. Предоставленные компетенции могут быть расширены только путем реформы актов перченого права: ДЕС и ДФЕС. Более того, Лиссабонский договор подтвердил значимость прецедентного права Суда ЕС, согласно которому положение о “гибкости” -*lexibility clause* (Ст. 352 ДФЕС) не может служить основанием для расширения объема и пределов полномочий Союза за пределы общих установленных рамок. Таким образом, положения ст.79 ДФЕС, определяющей задачи и деятельность ЕС в области регулирования миграции не могут толковаться расширенно.

Представляется необходимым осветить аспекты деятельности институтов ЕС в сфере миграции. Европейская Комиссия стала одним из наиболее значимых институтов в организационной структуре ЕС. Учитывая то, что Комиссия является основным институтом управления, без ее участия невозможно представить ни одно юридически значимое решение для организации. Одной из особенностей Европейской Комиссии [126] является совпадение ее функции с Судом ЕС в части осуществления надзора за применением нормативно-правовых актов ЕС на

---

[125] Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006. European Parliament v Council of the European Union. Immigration policy - Right to family reunification of minor children of third country nationals - Directive 2003/86/EC - Protection of fundamental rights - Right to respect for family life - Obligation to have regard to the interests of minor children. Case C-540/03. //[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0540 (дата доступа 29.05.2021)

[126] После преобразования Европейских Сообществ в Европейский союз, институциональная система осталась та же, с последующим расширением полномочий, реализованным в рамках Амстердамского, Ниццского, Лиссабонского договоров.

пространстве государств-членов ЕС с возможностью передачи в Суд ЕС дела о ненадлежащем выполнении предписаний права[127].

Сегодня Комиссии, прежде всего, принадлежит роль исполнительного института, и поэтому ее часто сравнивают с правительством государства. Комиссия ЕС участвует в распоряжении финансами, бюджетными операциями, принимает участие в законотворческом процессе с правом законодательной инициативы, управляет различными программами в рамках ЕС, а также обеспечивает формирование и реализацию различного рода организационно-правовых процедур, включая и миграционную[128]. Ключевой особенностью правового статуса Комиссии является то, что она может выступать как участник правотворческой, так и правоприменительной деятельности.

В период острого миграционного кризиса Европейская Комиссия разработала нормативный акт «Европейская повестка дня о миграции (здесь и далее - ЕАМ)[129]», состоящий из краткосрочных и среднесрочных приоритетов прямого юридического действия. Правоположения ЕАМ в рамках своей сферы действия знаменуют собой создание целостного правового регулирования института миграции на пространстве ЕС и

---

[127] Priorities and goals The European Commission has defined a set of priorities, in line with core European Union values. Commissioners need to respect these values in their work. // [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en (lata доступа 04.04.2021)

[128] Как нами было упомянуто ранее, институциональная система ЕС не имеет как таковых аналогов среди других организаций интеграционного типа. Также было бы неверно отождествлять институциональную систему ЕС с классической моделью разделения властей. Европейская Комиссия, несмотря на роль главного исполнительного органа, обладает функциями законодательной власти, а также функциями контроля и мониторинга, Европейский Парламент, как основной орган законодательной власти, обладает полномочиями в исполнительной сере и в бюджетной области, практика Суда ЕС играет огромную роль во всей правовой системе ЕС, прецеденты являются одними из основных источников права ЕС.

[129] Remarks by Commissioner Avramopoulos on progress made under the European Agenda on Migration[Электронный ресурс]. URL: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkmmbuzouug6?ctx=vjn4cltrxekk&v=1 (дата доступа 01.04.2021)

дифференциации действующих правовых механизмов по управлению миграцией[130].

Одним из органов ЕС, реализующих часть функций по разработке вектора развития общей миграционной политики, является Европейский совет, деятельность которого заключается в установлении стратегических приоритетов в области регулирования миграции[131]. В соответствии с заявленными Европейским советом приоритетами Совет ЕС определяет направления действий и предоставляет мандат для переговоров с третьими странами, принимает соответствующее законодательство, определяет конкретные программы, относящиеся к миграционной политике.

Стоит отметить, что за последнее пятилетие Европейский совет и Совет ЕС приняли ряд эффективных мер для решения проблем миграции. Например, во время миграционного кризиса, связанного с наплывом беженцев и нелегальных мигрантов, Европейским советом были определены комплексные меры по перемещению и переселению соответствующих лиц, которые приобрели существенное значение для государств-членов ЕС, не имеющих большого опыта в политике управления миграционными потоками. Эти меры, в частности, касались Западных Балкан, через территорию которых проходило проникновение нелегальных мигрантов на территорию ЕС. Европейский совет в феврале/марте 2016 г. сформировал всеобъемлющий пакет документов о закрытии западно-балканского маршрута, усилении внешнего пограничного контроля ЕС и заключении соглашения с Турцией, которая выступает в качестве основной страной транзита мигрантов, выезжающих

---

[130] Потемкина О.Ю. Европейская повестка дня по миграции: итоги выполнения // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. – 2019. - № 6. - С.84.

[131] Towards an Effective and Principled EU Migration Policy Recommendations for Reform // [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706 (дата доступа 25.12.2020)

с Ближнего Востока. Такие действия оказались эффективными, поскольку позволили сократить резкий поток нелегальных мигрантов[132].

Исходя из положений Договора о ЕЭС, Европейскому парламенту предусматривалась роль совещательной ассамблеи консультативного характера: в его состав призваны входить представители парламентов стран-членов Сообщества. Как по этому поводу обоснованно сказано И. И. Хохловым, «история Европарламента – это история попыток его членов расширить свою институциональную власть»[133].

После вступления в действие Лиссабонского договора, существенно изменившим структуру ЕС, компетенция Европейского Парламента была существенно расширена . Таким образом, данный институт получил законотворческую инициативу в области регулирования миграционных процессов. Парламентом было принято множество резолюций в этой области, в частности, Резолюция от 12 апреля 2016 г. “О ситуации в Средиземном море” [134].

Как отмечает О.Ю. Потемкина, период выборов в Европейский парламент в 2019 году стал в некоторой степени определяющим для формирования направлений миграционной политики, поскольку именно иммиграция стала ключевым вопросом программ всех европейских партий в ходе предвыборной кампании в Европарламент [135] . Разнообразие представлений различных политических объединений о степени распределения «сдержек» и «противовесов» в управлении миграционными отношениями является наиболее сложным аспектом в достижении

---

[132] Там же.

[133] Хохлов И.И. Наднациональность в политике Европейского союза. М.: Международные отношения, 2007. С. 36.

[134] См. подробнее: European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095(INI))//[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016IP0102 (дата доступа 02.04.2021)

[135] Потемкина О.Ю. После кризиса: «новый старт» миграционной политики ЕС //Современная Европа. - -2019. - № 6. – С.26.

политического единства и согласовании интересов внутри законодательного органа ЕС, а значит, это влечет и правовую неопределенность при закреплении средств обеспечения миграции. Полярность подходов политических партий в вопросе урегулирования проблем миграции[136] выражается, в частности, в том, что одни стоят на неукоснительном соблюдении прав мигрантов и беженцев и предоставлении им максимальной правовой защиты; другие настаивают на системе жестких ограничений для въезда в ЕС; третьи поддерживают идею гармонизации политики убежища[137].

Новые вызовы, с которым столкнулось мировое сообщество в 2020 году, существенно повлияли на расклад политических сил в Европейском парламенте и на направления развития миграционного законодательства. Теперь Парламенту предстоит решать проблемы управления миграционными потоками в условиях установленных ограничений на въезд и выезд из государств (ввиду ситуации с распространением коронавируса), выхода Великобритании из состава ЕС и общего экономического спада в странах ЕС и третьих странах.

Суд Европейского союза позиционируется как специализированный орган правосудия в системе институтов ЕС. В ст. 164 ДЕС сформулировано, что Суд ЕС осуществляет единообразное применение права ЕС при толковании положений учредительных договоров. Так, по мнению профессора М.Л. Энтина, Суд ЕС представляет собой «конгломерат самых различных элементов. Он отправляет функции,

[136] См.: Migrant Crisis and the Visegrád Group’s Policy, International Conference Knowledge-Based Organization, vol. 22, no. 1, pp. 35–39. Manifesto 2019. Time to renew the promise of Europe,[Электронный ресурс]. URL: https://europeangreens.eu/priorities2019-what-european-greens-fight#manifesto. (дата доступа 29.03.2021)

[137] Потемкина О.Ю. После кризиса… - С.26.

сходные с функциями международных, федеративных, конституционных и административных судов»[138].

Наиболее интересной представляется практика Суда ЕС в сфере толкования норм права ЕС, затрагивающая права человека. Одним из аспектов проявления правоприменительной практики Суда ЕС в плоскости защиты прав человека, является его участие в разрешении миграционных споров.

Роль Суда ЕС в разрешении вопросов, связанных с миграционными отношениями, возрастает [139], и связано это как с общей динамикой миграционных потоков и усилением проблемы нелегальной миграции на пространстве ЕС, так и с повышением общественного доверия данному органу и укреплением авторитета Суда в части разрешения миграционных споров. К настоящему времени Суд ЕС, который традиционно не играл определяющей роли в миграционном праве, вынес ряд решений, которые напрямую касаются отношений гражданства ЕС, но также косвенно затрагивают права мигрантов. Судом ЕС, в частности, были урегулированы вопросы, связанные с защитой прав близких членов семьи граждан и резидентов Европейского союза, членов семьи лиц, являющихся резидентами государств-членов ЕС. Что касается граждан третьих стран, то из постановлений Суда ЕС следует, что право на постоянное пребывание с целью проживания мигранта может основываться на его/ее семейных отношениях с гражданином ЕС [140]. Право на постоянное проживание может быть выдано в том случае, если гражданин ЕС является иждивенцем гражданина третьего государства. На сегодняшний день Суд

---

[138] Энтин М.Л. Суд Европейских сообществ: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. М.: Международные отношения, 1987. С. 43.

[139] См.: Бартенев С. А. Разграничение компетенций между ЕС и государствами-членами: дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2008. - С. 53.

[140] Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE //[Электронный ресурс]. URL: “https://eumigrationlawblog.eu/eu-states-exit-from-the-global-compact-on-migration-a-breach-of-loyalty/" https://eumigrationlawblog.eu/eu-states-exit-from-the-global-compact-on-migration-a-breach-of-loyalty/(дата доступа 15.12.2020)

ЕС должен не просто решать соответствующие вопросы на основе права, но и выполнять функцию правового инструмента согласования и обеспечения баланса интересов граждан-мигрантов (в том числе, нелегальных мигрантов) и национальных интересов[141].

В своем заключении в июне 2018 г. Европейский совет подтвердил, что предпосылкой для функционирования миграционной политики ЕС является комплексный подход, при котором действия институтов и органов ЕС как с внутренней, так и с внешней стороны осуществляются в режиме координации, чтобы обеспечить эффективный контроль внешних границ ЕС, твердую политику возвращения, хорошо управляемую легальную миграцию и политику предоставления убежища[142]. Вместе с тем, существующий правовой механизм не позволяет учитывать особенности новых миграционных процессов и не предусматривает согласованное, оперативное разрешение вопросов, связанных с защитой прав и законных интересов мигрантов.

Европейской Комиссией было внесено предложение о создании единого органа (на наднациональном уровне) по вопросам обеспечения трудовой деятельности мигрантов, наделенного функциями по исполнению существующих правовых актов в области легальной миграции[143], регуляцией трансграничной мобильности граждан третьих

---

[141] См.: например Решение Суда ЕС по спору о принятии нелегальных мигрантов Венгрией, Польшей и Чехией от 2 апреля 2017 г. (Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-715/17, C-718/17 und C-719/17. Kommission / Polen, Ungarn und Tschechische Republik // PRESSEMITTEILUNG Nr. 40/20, Luxemburg, April 2020 Режим доступа: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040de.pdf, свободный (дата обращения: 23.03.2021)

[142] European Council conclusions, 28 June 2018. The European Council on 28 June adopted conclusions on: migration, security and defence, jobs, growth and competitiveness, innovation and digital, and on other issues. //[Электронный ресурс]. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/# (дата доступа 14.12.2020)

[143] В частности, предлагалось использование портала EURES- Европейский портал мобильности рабочих мест, в том числе охватывающий координацию социального обеспечения, регулирование правовых отношений в области применения

стран, легальных резидентов Европейского союза, в частности, держателей документа «Голубая карта», субъектов внутрикорпоративных трансфертов, долгосрочных резидентов, членов их семей.

На сегодняшний день актуальность создания такого органа с исключительной или специальной компетенцией предопределяется необходимостью решения ряда вопросов, связанных с новыми вызовами миграционной политики: отсутствие в ЕС единого подхода к установлению правовых ограничений на перемещение граждан из третьих стран, дисбаланс между национальными интересами принимающих государств-членов ЕС, общественными интересами и интересами мигрантов, экономический и политический кризис, вызванный распространением коронавирусной инфекции и острый дефицит рабочей силы ввиду установленных ограничений.

В ЕС отсутствует классическая модель разделения властей, каждый институт при общей направленности деятельности обладает в той или иной мере другими функциями. Европейская Комиссия, являясь основным институтом исполнительной власти, обладает также функциями законодательной инициативы, контрольными, судебными и надзорными функциями. Европейский Парламент, являясь основным законодательным органом, обладает полномочиями в сфере реализации исполнительной власти, а также наделен функциями в области контроля над бюджетными правоотношениями. Участие в формировании единой миграционной политики большинства институтов Европейского союза, в условиях коллизий их полномочий и отсутствия единых специализированных органов и институтов в области регулирования миграции является одной из причин фрагментации миграционного права.

Ограниченная компетенция органов и институтов ЕС со значительными различиями национальных подходов государств-членов ЕС

европейской карты медицинского страхования. См.подробнее: EURES /[Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/eures/public/homepage (дата доступа 17.12.2020)

в определении миграционной политики не позволяет эффективно регулировать миграционные процессы на едином пространстве ЕС.

Для усовершенствования действующей системы регулирования миграционных потоков на пространстве ЕС, обеспечения баланса публичных интересов принимающих государств, общественных интересов граждан принимающих государств и интересов мигрантов, консолидированного решения вопросов, связанных с нелегальной миграцией, дефицитом рабочей силы, социальной, экономической поддержки мигрантов в условиях пандемии необходимо создание правосубъектных средств - органов ЕС со специальной или исключительной компетенцией в сфере миграционной политики.

§ 2.2. Особенности взаимодействия институтов ЕС и органов государств-членов ЕС в области реализации политики по управлению миграцией

В соответствии со ст. 74 ДФЕС Совет ЕС может принимать меры для обеспечения административного сотрудничества между уполномоченными государственными органами государств-членов и между такими органами и Европейской Комиссией. Такие меры принимаются Европейской Комиссией после консультаций с Европейским Парламентом, которые должны соответствовать принципам субсидиарности и пропорциональности. Кроме того, ст. 70 ДФЕС дает право Совету ЕС “устанавливать механизмы, посредством которых государства-члены в сотрудничестве с Европейской Комиссией проводят объективную и беспристрастную оценку реализации политики Союза”. При этом Европейский Парламент и национальные парламенты информируются о содержании такой оценки.

2.2.1 Обязательства государств-членов в рамках осуществления "внутренней" компетенции ЕС.

В ДЕС и ДФЕС не содержится положений о возможности принятия ЕС нормативных актов или определения мер в *области интеграции граждан третьих стран,* проживающих в государствах-членах ЕС. В этой связи необходимо отметить важность положений ст. 79 ДФЕС: с одной стороны, в нем открыто признается связь между вопросами миграции и интеграции, с другой стороны, становится ясно, что компетенция Европейского союза в интеграционной сфере минимальна. Действия ЕС могут разрабатываться для координации национальной политики, но не для ее гармонизации[144]. Однако, в соответствии с ч. 4 ст. 79 Договора о функционировании ЕС, "Европейский Парламент и Совет ЕС, в соответствии с обычной законодательной процедурой, могут устанавливать меры, направленные на поощрение и поддержку деятельности государств-членов, с целью облегчить интеграцию законно проживающих на их территории граждан третьих стран".

Поощрение и поддержка интеграции легальных мигрантов не подпадают под компетенции ЕС по координации и поддержке мер в соответсвии со смыслом статей 5,6 ДФЕС. Однако, данная сфера подпадает в сферу пространства, безопасности и правосудия, исходя из смысла статей 4 и 79(4), составляющих *lex specialis* в данном случае[145]. Интеграция граждан третьих государств, законно проживающих на территории ЕС, представляет собой сферу компетенции государств-членов

[144] EPP Resolution: A window of opportunity: the new EU Pact on Migration and Asylum // [Электронный ресурс]. URL: https://www.epp.eu/files/uploads/2020/12/Migration_and_Asylum_paper-3.pdf (дата доступа 04.03.2021)

[145] Hailbronner K., Thym D, EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2nd edition, 2016, //[Электронный ресурс]. URL: https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2016/04/HAILBRONNER-THYM-legal-framework-asylum.pdf (дата доступа 10.06.2021)

и Договор исключает любую передачу полномочий в этой области[146]. В соответсвии со ст. 2(5) ДФЕС: “В определённых областях …. Союз имеет обладает компетенцией выполнять действия для поддержки, координации, или дополнения действий государств-членов, не заменяя тем самым компетенцию государств-членов в данных областях”. Союз не может принимать меры по гармонизации по вопросам интеграции граждан третьих государств, положения ст. 352(3) ДФЕС предусматривают, что меры, основанные на этой статье, не влекут за собой гармонизацию законов и иных нормативно-правовых актов государств-членов.

Когда Европейский союз принимает нормативно-правовые акты путем использования своей компетенции, *государства-члены обязаны принять необходимые меры по имплементации:* она может принять законодательную форму в случае директив, а также административную форму в случае применения регламентов. Во всех случаях национальные судебные органы несут ответственность за соблюдение права ЕС. Судебные органы должны применять принцип верховенства права ЕС относительно национального права государств-членов, а также адаптировать национальные процессуальные нормы для удовлетворения принципа эффективной юридической защиты. Обязательства государств-членов имплементировать положения директив, тем не менее сопряжено с правом выбора форм и методов такой имплементации (ст. 288 ДФЕС). Государства-члены несут полную ответственность, вытекающую из обязанности имплементации положений директив, если даже необходимые меры должны быть предприняты на локальном уровне. В случае, если государства-члены не выполняют своих обязательств, Европейская Комиссия может инициировать судебный процесс против государства-нарушителя в Суде ЕС в соответствии со ст. 258-260 ДФЕС. Отсутствие

[146] Войников В.В. Правовое регулирование политики Европейского союза по интеграции иммигрантов//Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. — 2018. — № 3. — с. 37

имплантации положений той или иной директивы не означает, что физические лица не могут ссылаться напрямую на положения такого акта в процессе защиты своих прав[147].

Государства-члены при формировании и реализации национальных политик в области регулирования миграции, могут выходить за пределы норм, установленных на наднациональном уровне. *Однако, национальные нормы права не могут противоречить минимальным правилам и стандартам, установленных ЕС.*

Так, в деле *El Dridi* от 28 апреля 2011 года Суд ЕС истолковал Директиву о возвращении [148] в том смысле, что она исключает национальные правила, которые подразумевают под собой заключение под стражу/арест граждан третьих государств, уже получивших постановление/решение срочно покинуть территорию государства-члена ЕС и продолжающих незаконно пребывать на территории такого государства. Судом подчеркивалось, что принятие на национальном уровне правил, смягчающих условия Директивы и дающих более благоприятный правовой статус такому лицу, позволяется положениями данного акта. Нормы же, которые напротив, ужесточают положения Директивы, не могут подлежать применению[149]. По мнению Суда ЕС,

---

[147] См. подробнее: Resolution on the Commission's Thirteenth Annual Report to Parliament on monitoring the application of Community law - 1995 (COM(96)0600 - C4-0363/96), CJEC, Joined Cases C-6/90 and C-9/90 [1991] ECR I-5357. // [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51997IP0001 (дата доступа 28.05.2021)

[148] Case C-61/11 PPU. Area of freedom, security and justice - Directive 2008/115/EC - Return of illegally staying third-country nationals - Articles 15 and 16 - National legislation providing for a prison sentence for illegally staying third-country nationals in the event of refusal to obey an order to leave the territory of a Member State - Compatibility. //[Электронный ресурс]. URL: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-61/11 (дата доступа 15.06.2021)

[149] Case C-61/11. (First Chamber) 28 April 2011(Area of freedom, security and justice – Directive 2008/115/EC – Return of illegally staying third-country nationals – Articles 15 and 16 – National legislation providing for a prison sentence for illegally staying third-country nationals in the event of refusal to obey an order to leave the territory of a Member State – Compatibility) //[Электронный ресурс]. URL:

государства-члены имеют право применять уголовно-процессуальные меры в отношении лиц, незаконно пребывающих на своей территории, однако такие меры не должны ставить под угрозу общие цели ЕС[150], преследуемые посредством принятия той или иной директивы[151].

Свобода, которой обладают государства-члены в имплантации норм права ЕС в национальные правовые системы, однако, ограничены смыслом ст. 67(1) ДФЕС, согласно которой пространство свободы, безопасности и правосудия *должно реализовываться в соответствии с соблюдением фундаментальных прав и свобод человека.* В деле *"Parliament vs. Council"* Суд ЕС постановил, что осуществление государственной юрисдикции в пределах свободы действий, предоставленной государствам-членам в соотвествии с Директивой о воссоединении семьи, подлежит пересмотру в части соблюдения основных прав. Таким образом, проверка со стороны Суда ЕС требуется в связи с положениями Директивы, которая позволяет государствам- членам применять отступления в сфере соблюдения фундаментальных прав и свобод человека[152]. В этой связи отметим ст.72 ДФЕС, в соответсвии с которой государства-члены принимают меры по поддерживанию правопорядка и обеспечению внутренней безопасности. При судебной проверке принимается во внимание принцип соразмерности: уместна ли национальная мера с точки зрения цели достигнутого вследствие применения такой меры, а также соблюдается ли баланс интересов между государствами-членами и законодателями.

---

https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=82038&doclang=en (дата доступа 29.05.2021)

[150] Данное положение нашло свое отражение в ст. 4(3) ДФЕС, в соответствии с которой государства-члены не должны принимать нормы национального законодательства, не соответствующие положениям директив.

[151] Op.Cit

[152] Case C-540/03 European Parliament v Council of the European Union // [Электронный ресурс]. URL: :https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c%E2%80%9154003-european-parliament-v-council-european-union (дата доступа 30.05.2021)

Также государства-члены обязаны в соответсвии со ст.4(3) ДФЕС не принимать меры, которые могут поставить под угрозу достижение целей Союза. То есть государства-члены при осуществлении своих компетенций не должны влиять на применение более конкретных положений, касающихся правового статуса граждан третьих государств, таких как о европейском гражданстве[153] или свободе передвижения.

Также у государств-членов есть обязанности по имплементации международных соглашений в области миграции, заключенных ЕС. В соответсвии со ст. 216(2) ДФЕС соглашения, заключенные ЕС имеют в отношении государств-ленов обязательную силу. Невыполнение положений международных соглашений будет являться нарушением международных обязательств государств-членов, которое может повлечь международную ответственность.

2.2.2. Реализация миграционной политики в государствах-членах.

Во всех государствах-членах ЕС за последние годы миграционные и/или интеграционные нормы подверглись изменению[154]. Эти изменения могут быть обусловлены несколькими причинами, среди которых можно выделить постоянную адаптацию права к новым вызовам, таким как периоды усиления нелегальной миграции, вызванные вооруженными действиями (например, конфликтами в Сирии, Иране, волнениями в

[153] Например, Суд ЕС постановил, что статья 20 ДФЕС о правах граждан Союза исключает право государства-члена в предоставлении разрешения на работу гражданину третьей страны, при наличии у него на иждивении несовершеннолетних детей, являющихся гражданами ЕС. Суд постановил, что такой отказ лишает детей гражданина третьей страны подлинного осуществления прав, закрепленных за статусом гражданина ЕС. См. Решение CJEU от 8 марта 2011 г. по делу C-34/09 Judgment of the Court (Grand Chamber) of 8 March 2011. Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEm). // [Электронный ресурс]. URL: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-34/09 (дата доступа 30.05.2021)

[154] Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration Including an Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by Each Member State For Newcomers N° 16 International Migration Law// International Migration Organization. 2009. // [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy_en (дата обращения 22.12.2020)

Персидском заливе), а также увеличением количества сезонных мигрантов в связи с расширением сферы влияния ЕС и принятием заявок новых государств на членство в ЕС[155].

В ряде государств изменения в области миграционной политики обусловлены внутренними причинами. Так обстоит дело, например, в Португалии, где последние изменения закона об иммиграции связаны с такими аспектами, как создание новых программ для привлечения конкретных категорий мигрантов (создание новых виз и программ для инвесторов, студентов и граждан третьих государств, вышедших на пенсию), создание правовых условий защиты мигрантов в сложных ситуациях (торговля людьми и насилие в семье) и пересмотр существующих норм (воссоединение семей). В других государствах-членах ЕС трансформация нормативных требований связывается с изменениями в политическом режиме и/или структурными изменениями в органах государственной власти. Как правило, это страны с федеративным государственным устройством, отличающиеся наличием нескольких уровней власти (таких как Бельгия, Германия, Италия, Люксембург и другие)[156]. Некоторые государства-члены ЕС не реализуют политику ЕС в

[155] Например, правительством Черногории была подано заявление на членство в Европейском союзе, на данный момент проходи рассмотрение последний пакет документов, касающийся принципов системы социального обеспечения. Представляется, что заключение договоров об ассоциации и принятие заявок на рассмотрение на вступление в членство ЕС являются предпосылками к смягчению режимов трудоустройства и снятию визовых режимов. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations //[Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro_en (дата доступа 15.06.2021)

[156] CJUE Case Law Reception Conditions of Asyl um Seekers // [Электронный ресурс]. URL: http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/caselaw/cjeu (дата доступа 23.12.2020) см.также Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration Cimade and Gisti C-179/11 //[Электронный ресурс]. URL: http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/caselaw/cimade-and-gisti-c-179-11.html (дата доступа 12.12.2020), Mehmet Arslan v Policie CR, Krajské reditelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie Mehmet Arslan C-534/11 //[Электронный ресурс]. URL:

сфере трудовых, социальных отношений, в том числе касающуюся регулирования легальной миграции. Среди таких государств можно выделить Данию[157].

Легальная иммиграция в основном связана с трудовыми и семейными правоотношениями. Доступ к работе и связь с семьей являются ключевыми факторами эффективной интеграции мигрантов в принимающее общество. Трудовая и семейная форма миграции взаимосвязаны: трудящиеся-мигранты, пребывающие на территории Европейского союза более одного года, имеют право на воссоединение с членами семьи. «Семейные» мигранты, прибывающие в рамках программы воссоединения семей, тем не менее, не получают автоматического разрешения на работу после получения вида на жительство. Процесс получения разрешения на работу регулируется национальными нормами государств-членов ЕС. Хотя за реализацию миграционной политики в основном отвечают министерства внутренних дел, следует отметить значительное участие национальных министерств труда и социального обеспечения (аналогичных ведомств) в управлении миграции и интеграции мигрантов в принимающее общество.

В семнадцати государствах-членах ЕС проводится различие между миграцией и интеграцией и, как следствие, между министерствами, которыми подведомственны соответствующие области отношений. В подавляющем большинстве государств органом исполнительной власти, которому подведомственны вопросы реализации миграционной политики, является Министерство внутренних дел. Бельгия входит в эту группу, поскольку сфера регулирования миграции относятся к компетенции федерального государственного секретаря по вопросам миграции и

---

http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/caselaw/mehmet-arslan-c-534-11.html(дата доступа 12.12.2020)

[157] Denmark and EU Justice and Home Affairs Law: Really Opting Back In? //[Электронный ресурс]. URL: https://free-group.eu/2014/10/09/denmark-and-eu-justice-and-home-affairs-law-really-opting-back-in/ (дата доступа 12.12.2020)

политики в области предоставления убежища, который действует под эгидой Министерства внутренних дел[158].

В десяти государствах-членах ЕС (Венгрии, Греции, Германии, Испании, Кипре, Португалии, Румынии, Словении, Франции и Чешской Республике) вопросами миграции и интеграции занимается одно и то же ведомство. В то время как большинство государств-членов ЕС передало полномочия в сфере управления миграцией и интеграцией министерствам внутренних дел, Испания и Португалия избрали иной путь. В Португалии органом, отвечающим за миграционную и интеграционную политику, является Министерство по делам Президента. Единственной задачей Министерства внутренних дел Португалии является пограничный контроль на внутренней территории, который осуществляется совместно с Министерством иностранных дел (например, выдача виз). В Испании Министерству занятости и социального обеспечения подведомственны отношения в сфере миграции и интеграции, а Министерство внутренних дел занимается незаконной миграцией.

В ряде государств-членов ЕС в управлении сферой легальной миграции участвует множество органов государственной власти. Как правило, это министерства труда, занятости, социальных дел и образования. Вместе с тем, в некоторых государствах круг ведомств, вовлеченных в управление миграционными вопросами, шире. Например, в Польше дополнительные функции в сфере миграционных отношений осуществляет Министерство администрации и цифровизации, в Словакии часть соответствующих полномочий реализуется в рамках Министерства транспорта, строительства и регионального развития. В Бельгии в силу федеративной структуры государства отдельные вопросы обеспечения миграционных отношений входят в сферу региональной компетенции.

[158] Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration // [Электронный ресурс]. URL: https://www.refworld.org/pdfid/51b6eb394.pdf (дата доступа 25.12.2020)

Однако во Фламандском регионе вопросы интеграции решаются несколькими учреждениями, при этом ведущим ведомством является Агентство внутренних дел. Следует подчеркнуть, что во Фландрии сфера интеграции рассматривается как всеобъемлющая и скоординированная политика государства[159].

Необходимо отметить, что в течение 2000-х гг. институты и органы ЕС систематизировали значительный опыт в области миграционной политики, что в конечном итоге вылилось в принятие Визового «кодекса»[160].

В связи с этим следует выделить три основных аспекта, повлиявших на динамику миграционных правоотношений:

1) разработка правового механизма для применения государствами-членами ЕС: предоставление отказа в письменном виде в выдаче визы, а также принятие процессуальных норм по подаче апелляции заявителями;

2) введение единой системы по сбору биометрических данных заявителей;

3) создание и внедрение Визовой информационной системы (ВИС) – электронной базы данных, содержащей сведения заявителей на получение шенгенских виз;

Ст. 26 Шенгенского пограничного кодекса[161] содержит нормы в соответсвии с которыми государства-члены ЕС имеют право на

---

[159] Impacts of refugee flows to territorial development in Europe Applied Research Case study – Flanders (Belgium) Final version Version 18/07/2019 // [Электронный ресурс]. URL: https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Case%20Study_%20Flanders_Final.pdf (дата доступа 20.12.2020)

[160] Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) // [Электронный ресурс]. URL: https://www.vfsglobal.se/russia/pdf/code-n.pdf (дата доступа 20.03.2021)

[161] Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliemanet and of the Council of 9 March 2016on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)(codification)// [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&rid=3 (дата доступа 20.03.2021)

установление временного пограничного контроля на внутренних границах. Однако, данная статья может быть применена лишь в исключительных случаях, когда общественная безопасность без внутреннего пограничного контроля поставлена под угрозу[162]. Установленная процедура не умаляет возможности государства вновь ввести пограничный контроль при наличии серьезной угрозы государственной безопасности. В то же время внутренний пограничный контроль не может быть установлен на срок более чем 2 месяца. Иначе такая мера будет толковаться как открытое нарушение принципа свободы передвижения. Так, в июне-июле 2017 г. многие государства-члены ЕС осуществляли проверку документов при пересечении границ в целях контроля перемещений нелегальных мигрантов [163]. Установление пограничного контроля осуществляется в соответствии с п. 3 ст. 26 Шенгенского кодекса. При этом государство-член «незамедлительно информирует Европейскую Комиссию в письменном виде причинах установления контроля».

В это же самое время положение Шенгенского кодекса, содержащее условия по возобновлению внутреннего пограничного контроля, противоречит первичному праву ЕС. Действительно, в соответствии со ст. 72 ДЕС, отказ от принципа свободного передвижения может основываться только на угрозе коллективной безопасности ЕС[164].

Правовое регулирование ЕС в области легальной миграции носит двоякий характер: с одной стороны, существует свод правовых норм,

---

[162] Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза : учебник /рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин, М. Л. Энтин. — М. : Норма : ИНФРАМ, 2018. — С. 430

[163] The European Border and Coast Guard Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean ? // [Электронный ресурс]. URL: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/TFR%20EU%20Border%20and%20Coast%20Guard%20with%20cover_0.pdf (дата доступа 20.03.2021)

[164] Annex to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C(2010) 1620 final as regards the replacement of the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas (Visa Code Handbook I) //[Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/c-2020-395-commission-implementing-decision-annex_en.pdf (дата доступа 20.12.2020)

которые позволяют гармонизировать национальные нормы, с другой же стороны развиваются механизмы мягкого права, которые создают условия для координации национальной миграционной сферы. Компетенция ЕС в области легальной миграции ограничивается главным образом координацией действий государств-членов ЕС. Таким образом, приоритетную роль в регулировании миграционных отношений осуществляют государства-члены ЕС.

Взаимодействие ЕС и государств-членов по вопросам обеспечения миграционной политики проявляется в следующих аспектах:

- на уровне права ЕС принимаются нормативно-правовые акты, для проведения мониторинга миграционной политики, сравнительно-правового анализа деятельности национальных государственно-властных структур в области миграционных отношений;

- на уровне национального нормативно-правового регулирования разрабатываются правовые положения, регулирующие конкретные сферы по интеграции легальных мигрантов и иммигрантов в общество принимающего государства[165].

В условиях отсутствия единого общего подхода в регулировании миграционной политики на пространстве ЕС взаимодействие Европейского союза, институтов ЕС, государств-членов и органов соответствующих государств по вопросам реализации миграционной политики носит функциональный и взаимодополняющий характер.

Органы и институты Европейского союза не играют первостепенную роль в решении миграционных вопросов. Миграционная политика ЕС реализуется посредством применения политических инструментов, таких как открытого метода координации (политический инструмент управления) и предоставления финансирования национальных проектов в области регламентации миграционных потоков. В это же самое время

[165] Nicolaides P. What is Effective Implementation of EU Law / P. Nicolaides, M. Geilman // Maastricht Journal of European and Comparative Law. – 2012. – Vol. 19.

принципы, выработанные на наднациональном уровне в вопросах интеграции легальных мигрантов в принимающие государства, не имеют императивного характера для государственных уполномоченных органов государств-членов ЕС[166].

Дуалистическая модель правового подхода ЕС и государств-членов ЕС к содержанию правового статуса мигрантов заключается в том, что мигранты, с одной стороны, обладают такими базовыми правами, как право на реализацию трудовых способностей, право на медицинское и социальное страхование, а с другой стороны, эти субъекты находятся под влиянием системы правовых ограничений, содержащихся в нормах права и правовых обычаях принимающего государства. Особенности национальных правопорядков и различия социального, экономического и политического развития государств-членов Европейского союза предопределяют то, что механизм правового регулирования миграционных вопросов может существенно отличаться в разных государствах-членах ЕС. Несмотря на это, наднациональные органы и институты ЕС и государства-члены содействуют развитию общего правового механизма регулирования легальной миграции. М.Л. Энтин, Е.Г. Энтина и Е.А. Торкунова, проведя комплексное исследование проблем, вызвавших современный политический и экономический кризис в Европейском союзе, тем не менее, отмечают потенциал объединения в дальнейшем институционально-правовом развитии по пути внутренней консолидации, углубления черт наднациональности в своем функционировании [167] . Наиболее сложным аспектом здесь видится оптимальное распределение полномочий между союзом и его членами на конкретных участках

[166] 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. P. 300

[167] Энтин М.Л, Энтина Е.Г., Торкунова Е.А.Сегодня и завтра ЕС сквозь призму правового инструментария углубления интеграции: часть I // Современная Европа. – 2019. - № 1. – С.28.

правового регулирования, с учетом баланса сдержек и противовесов[168]. Представляется, что одной из форм развития целостного правового механизма воздействия на общественные отношения в ЕС является дифференциация правового инструментария наднационального уровня регулирования, обеспечивающего поддержание базовых требований к миграционным процессам и соблюдение прав и свобод человека независимо от территориальной принадлежности мигрантов и принимающих государств.

Механизм правового регулирования отношений в сфере легальной миграции в ЕС выстраивается на двух уровнях: наднациональном и уровне внутреннего законодательства государств-членов. На уровне Европейского союза устанавливаются и применяются общие принципы, обеспечивающие базовые условия реализации политики в области легальной миграции. Право ЕС содержит ряд актов в области «мягкого права», определяющих механизмы интеграции легальных мигрантов в принимающее общество и способствующих установлению и идентификации их прав и обязанностей в принимающем государстве. При этом прерогатива в правовом регулировании вопросов легальной миграции остается в сфере компетенции государств-членов.

[168] См.например Энтин М.Л., Войников В.В., Торкунова Е.А. Новый этап в институционально-правовом об устройстве пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС. — Московский журнал международного права. 2018. № 2. С. 102-114

ГЛАВА III. ГЛОБАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РАМКАХ ЕС

§ 3.1 Деятельность ЕС на фоне афганского и украинских миграционных кризисов 2021 и 2022 гг.

3.1.1 Реакция ЕС на кризис в Афганистане в 2021 г.

Когда кризис, связанный с повышенным притоком мигрантом в страны Евросоюза в 2016 году был, наконец, разрешен, перед организацией встала новая проблема. Это проблема была связана с тем, что в 2021 году а Афганистане лидерствующие позиции заняли представители организации “Талибан”, которая признана террористической группировкой. В результате того, что это ставило под угрозу безопасность многих граждан страны, они начали массово уезжать в страны Европы.

Однако стоит также подчеркнуть, что вопрос усиленного притока мигрантов из Афганистана вызывал волнения еще до вышеописанных событий, так как они представляли довольно значительный процент беженцев.

В рамках комплекса мер, принятых для исправления ситуации был принят документ под названием “Совместный путь вперед по вопросам миграции между Афганистаном и ЕС”, датируемый 2016 годом и подписанный представителями Евросоюза и правительством Афганистана.

Что касается дальнейшего развития ситуации, то в 2021 году правительствами стран активно реализовывалась политика по выдворению нелегальных мигрантов и стран Евросоюза.

Резкий отток населения из Афганистана был вызван тем, что новое правительство, пришедшее к власти в стране имело довольно радикальные взгляды и вызвало тем самым волну беспокойства. Данная ситуация

впоследствии потребовала активного участия Европейских стран и выражения их позиции относительно резкого роста прибывших.

В конце лета того же года главы стран, входящих в состав Евросоюза высказали свою обеспокоенность происходящим. Реализация миграционной политики стала достаточно актуальным вопросом и часто использовалась в качестве аргументов в процессе предвыборных гонок. Так, к примеру, во время выборов на пост канцлера Германии, Олаф Шольц, который являлся одним из основных конкурентов на политической арене говорил о том, что страны Евросоюза должны предоставлять убежище для граждан из Афганистана ввиду того, что они находятся в безвыходном положении, однако же, многие другие лидеры государств, таких, как Словения и Греция, выразили свое несогласие.

Так, уже в конце августа был поднят вопрос по пересмотру миграционной политики, так как он начал принимать слишком резкие обороты и было необходимо в ближайшем будущем остановить столь скорый рост нелегальных мигрантов в странах ЕС.

Тогда же было опубликовано заявление, в соответствии с которым главами стран Евросоюза было принято решение уделить внимание развитию государств, которые находятся в непосредственной близи от Афганистана, чтобы беженцы могли рассмотреть их для проживания.

Также в качестве еще одного метода, осуществляемого в рамках борьбы с притоком беженцев было решено ужесточить контроль на границах с государствами и более тщательно проверять документы, чтобы избежать роста количества нелегальных мигрантов, а также возможности торговли людьми.

Помимо вышеперечисленных шагов по урегулированию сложившейся ситуации представители Европейских стран выразили свое согласие в том, что необходимо продолжать заниматься активной разработкой мер по преодолению и дальнейшему предупреждению миграционного кризиса.

Что касается конкретных действий, которые были направлены на то, чтобы снизить привлекательность стран Евросоюза для беженцев, то в рамках данной политики были выделены средства на то, чтобы повысить безопасность для граждан Афганистана, которые оказались в затруднительном положении в результате ситуации, сложившейся в стране, а также активно пропагандировалась идея о том, какие опасности представляет нелегальная миграция.

Также в качестве еще одного варианта действий было предложено проводить частые и внимательные проверки документов у людей при въезде в страны Евросоюза, с применением данных, отображенных в базе, узнавать более подробно о людях, пересекающих границу как непосредственно с Европейскими государствами, так и с теми, что имеют общие границы и могут выступать в качестве посредников.

Тогда же странами Европейского Союза было принято решение одновременно с этим предоставлять безопасные условия и поддерживающие меры для тех, кто вынужден покинуть свою страну в силу не зависящих от них обстоятельств.

Что касается отношения, которое выказывал Европарламент, то оно было гораздо более мягким, так как он относился положительно к вопросам предоставления политического убежища, если это касается тех случаев, когда пребывание граждан на территории Афганистана представляет повышенную опасность для их жизней. Тода для более эффективного осуществления контроля над ситуацией было принято решение выдавать беженцам специальные гуманитарные визы.

Данная тема уже давно стала предметом обсуждения среди представителей Европейских государств, так как она может способствовать решению проблемы и повысить эффективность в процессе регистрации граждан, прибывающих из-за рубежа.

Несмотря на это, существует и ряд проблемных вопросов, как, например в ситуации с делом X и X против Бельгии (2017), тогда было

установлено, что визовый кодекс не отвечает за урегулирование отношений в тех ситуациях, когда граждане других стран пребывают на территории Евросоюза более 90 дней в течение 180-дневного периода. Проблема заключается в том, что подобные делопроизводства ведутся значительно дольше данного срока, что позволяет сделать вывод о недоработках в законодательстве, которые требуют пересмотра.

В результате окончательного решения Европейского Суда по данному процессу было решено прийти к заключению о том, что решение подобных ситуаций должно быть работой суда и нормативно-правовых актов, принятых в конкретном государстве.

Однако, необходимо отметить, что официальные распоряжения о возможности выдачи гуманитарных виз формально отображены лишь в документах и указах таких государств, как Швейцария и Российская Федерация ввиду того, что, как утверждают эксперты, реализация данной политики является не вполне выгодной и не представляет особого интереса для государств членом Евросоюза.

Альтернативой данным мерам послужил ряд мероприятий, который заключается в ужесточении контроля на границе и более тщательного регулирования потока мигрантов.

Также, если учитывать мнения экспертов касаемо данного вопроса, то здесь были предложения, в соответствии с которыми политика по контролю за нелегальными мигрантами не должна осуществляться слишком жестко, чтобы не вызвать общественного резонанса и придерживаться дипломатических решений.

Так, большинство утверждало о необходимости разработки и ведения единой стратегии, которая будет применяться по отношению ко всем странам, ставшими участниками данного соглашения и будет заключаться в том, чтобы найти единое решение, удовлетворяющее как принимающую сторон, так и граждан, вынужденных покинуть свою родную страну. Конечно же, для реализации вышеописанных мер необходимо, чтобы все

государства в процессе их реализации имели возможность активно взаимодействовать между собой.

Негативным моментом является то, что миграционный кризис как раз является причиной того, что в подобных взаимодействиях возникают затруднения ввиду того, что мнения представителей стран относительно данного вопроса разительно отличаются друг от друга, что мешает прийти к итогу, который был бы удовлетворительным для каждого из участников. Одним из негативных результатов, к которым привела сложившаяся ситуация являлось то, что по итогу не представлялось возможным даже зафиксировать конкретное количество мигрантов, прибывших в Европу из Афганистана.

По окончанию прошедшего года показатели были следующими: количество стран, которым удалось принять мигрантов официально насчитывало около 40 тысяч, большинство из которых пришлось на Германию. Второе место по их числу заняла Италия, Франция и другие. В результате можно сделать вывод о том, что в целом, условия о приеме беженцев были соблюдены.

Одним из главных аспектов, который был принципиально новым в сфере урегулирования миграционного кризиса было то, что в процессе главами государств была разработана специальная стратегия по “экстернализации”, в соответствии с которой предполагалось обязательное сотрудничество стран Евросоюза в целях того, чтобы добиться распределения миграционного потока по государствам ближнего зарубежья. В качестве примера можно привести успешно реализованную политику в отношении Евросоюза и Турции, в рамках осуществления которой она согласилась принять на себя часть мигрантов из Сирии.

В таких условиях можно отметить положительные моменты, к которым можно отнести то, что, например, Евросоюз достаточно быстро наше финансовые средства, необходимые для реализации данной программы. Несмотря на это в средствах массовой информации регулярно

сообщалось о том, что в социальном плане условия, предоставляемые беженцам были не вполне подходящими.

Помимо этого, в качестве еще одной меры было предложено улучшить условия жизни для тех, кто на данный момент проживает на территории Афганистана таким образом, чтобы ситуация в стране не повлияла на них негативным образом. В рамках данной политики был выделен 1 миллиард евро.

Первые шаги по реализации данной политики были предприняты в начале этого года и составляли 250000000 евро для того, чтобы на эти средства предоставить всю необходимую помощь людям, оказавшимся в затруднительном положении, а также всевозможным общественным институтам. Непосредственно за реализацию этого отвечали всевозможные международные гуманитарные организации, среди которых можно выделить такие, как ПРООН, ВОЗ, ЮНИСЕФ и другие.

Также стоит отметить, что сумма в 100 миллионов евро была предоставлена государствам, которые расположены на границе с Афганистаном для того, чтобы они также в свою очередь могли оказывать помощь гражданам, которые мигрировали на территорию Азии, не допуская при этом роста преступности.

Таким образом, если рассматривать в качестве примера ситуацию, которая произошла в Афганистане как способ реализации политики по борьбе с миграционным кризисом, то можно прийти к выводу о том, что меры для урегулирования таких вопросов следует предпринимать еще на ранних этапах, когда предпосылки являются незначительными.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что стратегия, которую осуществляли страны Евросоюза в сложившейся ситуации, являлась довольно эффективной и включает в себя следующие этапы.

1. Первый этап заключается в том, что для урегулирования миграционных процессов обязательной частью является выделение

необходимых денежных средств для реализации гуманитарной поддержки бедствующих слоев населения.

2. Второй этап предполагает активное сотрудничество с государствами, которые находятся в непосредственной близи от страны, из которой идёт приток мигрантов, так как они либо являются транзитными в процессе перемещения, либо сами могут быть подвержены риску возникновения миграционного кризиса. Таким образом, если предоставить им активную поддержку, они вполне смогут справиться со сложившейся ситуацией.

3. И финальный этап предполагает активную политику, проводившуюся в процессе взаимодействия стран Евросоюза, которая осуществляется, в основном, в двух основных направлениях:

● усиление контроля на пограничных пунктах, чтобы предотвратить беспрепятственный поток нелегальных приезжих;

● формирование единой базы данных, в которой бует содержаться информация о каждом кто пересекал границу для осуществления корректного и своевременного контроля.

3.1.2 Украинский кризис беженцев 2022 г.

После того как в феврале 2022 года была начата специальная военная операция на территории Украины, вопрос притока мигрантов в государства Европейского Союза снова начал становиться актуальным.

Согласно данным, которые были предоставлены Организацией Объединенных Наций за июнь 2022 года, количество граждан, которые были вынуждены уехать из Украины насчитывает более 6 млн., более того, большая доля этих людей предпочла для миграции государства, входящие в состав Европейского Союза, в особенности, Венгрию и Польшу. Таким образом, главной отличительной особенностью в данном случае является то, что в нынешней ситуации основной приток населения пришелся на восточноевропейские страны.

Также необходимо отметить, что с самого начала осуществления Специальной Военной Операции можно проследить, что государства, входящие в состав Евросоюза, придерживались единого мнения касаемо ситуации, сложившейся в плане осуществления миграционной политики.

В рамках первого этапа нововведений было предусмотрено, что беженцам, прибывающим с территории Украины, сразу же предоставлялась защита.

Таким образом, мы можем наблюдать, что страны Евросоюза занимались активной материальной, политической и правовой поддержкой прибывшего населения.

Более того, весьма важным аспектом является тот факт, что на протяжении всего периода, когда осуществлялась данная спецоперация не было зафиксировано ни одного государство, которое могло бы высказаться против проведения столь лояльной миграционной политики.

В качестве первой страны в составе Евросоюза, которая поддержала применение таких мер, выступила Испания. Примечательно то, что она дала возможность получить убежище на своей территории не только гражданам Украины, но и тем, кто имел вид на жительство на территории ее государства или же находился там временно.

Однако, несмотря на столь активную поддержку гражданам, пострадавшим в результате военных действий, стоит отметить, что число беженцев, прибывших в Испанию относительно невелико, несмотря на т, что отношение, которое проявляется к ним в обществе среди местного населения, можно охарактеризовать как крайне положительное.

В результате исследования, которое было проведено в 2018 году Pew Research Center, удалось выяснить, что Испания является государством, лидирующим в плане позитивного отношения к беженцам, а также, стоит заметить, что граждане этой страны регулярно занимаются активной поддержкой УВКБ ООН.

● Что касается ситуации, которая складывается в Европе на данный момент в связи с текущими событиями, то здесь необходимо отметить то, что мигранты, прибывающие из Украины, довольно равномерно расселяются по территории Европы. Причиной этому служит ряд обстоятельств, среди которых можем выделить основные:

● лица, имеющие гражданство Украины обладают доступом к свободному передвижению по территории стран Европы и других членов Шенгенского соглашения;

● культура Украины имеет много схожих черт с культурой стран Западной Европы;

● в каждой из Европейских стран присутствуют украинские диаспоры, которые, наряду с этим, имеют большое влияние в обществе, а также политике.

Если говорить о ситуации, которая сложилась к апрелю, то здесь стоит отметить, что такие государства, как Чехия, Германия и Австрия насчитываю около 200 тыс. мигрантов, прибывших из Украины, в то время как в Испании и Италии их численность составила 35 и 60 тыс.

Таким образом, мы можем обнаружить, что главной отличительной особенностью ситуации, сложившейся с миграционной политикой Евросоюза на данный момент, по сравнению с аналогичной, приходящейся на 2014-2016 годы, является то, что приток мигрантов был воспринят в довольно положительном ключе, а отношение общественности и правительства принимающих стран проявилось как весьма лояльное.

Несмотря на это, все же, стоит заметить, что некоторые затруднения все же возникали. Это обусловлено тем, что после уже происходивших ранее кризисных ситуаций, многие из государств, располагавшихся на территории Восточной Европы выражали свой скепсис по отношению к приему беженцев. Еще одним фактором, которые оказали влияние на подобного рода затруднения, являлось то, что некоторые из стран и вовсе прежде не сталкивались с такими ситуациями, вследствие чего не обладали

инфраструктурой, которая позволяла бы грамотно разместить на своей территории граждан, пребывающих из других стран, а также предоставить им приемлемые условия для проживания и взаимодействия с местными жителями. В особенности это относилось к таким государствам, как Венгрия, Румыния и Польша.

В результате было принято решение о том, чтобы реализовать комплекс мер, направленных на урегулирование данной ситуации. К ним относится формирование качественной логистической системы, которая позволила бы оперативно и качественно координировать передвижение и размещение прибывших людей на территории стран.

В результате внедрения такой политики уже в первые месяцы наблюдались результаты, которые проявились в том, что ведущим инициатором по ее реализации выступили местные органы управления в регионах, а также различные частные организации, заинтересованные в данном вопросе, а не главное правительство, как это ожидалось прежде.

Еще одним негативным аспектом, проявившимся в результате данной ситуации было то, что не все государства участники Европейского Союза были согласны с тем, что должны выделить средства из бюджета на предоставление материальной помощи беженцам. Помимо этого, дополнительных затрат требовало их размещение, перемещение, а также предоставления социальных и других услуг.

Согласно данным, полученным в Голландском аналитическом центре Bruegel после исследования вопроса о финансовых потерях, которые пережила Германия в результате стремительного наплыва беженцев в 2014-2016 годы, удалось выявить, что в том случае, если ситуация с беженцами выйдет из-под контроля, то на 5 миллионов человек, прибывших из других стран в поисках убежища, общий расход государств Евросоюза может достичь суммы в 50 миллиардов Евро.

С учетом этого факта Евросоюзом уже разрабатывается активная политика, в соответствии с которой можно было бы произвести оплату этих расходов с минимальными потерями для бюджета государств.

В качестве примера можно привести программу CARE (Cohesion's Action for Refugees in Europe), предложенную весной 2022 года. Ее смысл заключается в том, что для финансирования беженцев можно брать средства из регионального бюджета стран Европейского Союза. Также в качестве еще одного варианта было предложено использовать средства, оставшиеся в результате оказания гуманитарной помощи в других ситуациях.

Несмотря на это, вполне возможно, что выделенных средств все еще не будет хватать для того, чтобы осуществлять активную политику по приему беженцев. Это объясняется следующими факторами:

• после всемирной пандемии многие из стран не располагают достаточно сильной экономикой, чтобы принимать мигрантов;

• в результате того, что после военной спецоперации против России было введено большое количество санкций, это вызвало дополнительные экономические и логистические затруднения.

• поток граждан, прибывающих в страны Евросоюза из стран Ближнего Востока не снижается по сей день, что может вызвать волну нового миграционного кризиса.

И, наконец, третьим негативным аспектом является то, что мигранты, даже в случае, если их культура схожа с культурой принимающей страны, не могут адаптироваться в повседневность в течение долгого времени, а также, помимо культурной, актуальным является вопрос формальной интеграции, в соответствии с которым необходимо определить кто из прибывших находится в государстве временно, а кто планирует остаться на постоянное место жительства.

В соответствии с современными исследованиями удалось выяснить, что несмотря на то, что наибольшее количество людей, которые

приезжают, а беженцы, планируют вернуться на Родину, впоследствии они остаются в принимающей стране и оформляют вид на жительство.

Что касается процесса адаптации беженцев в социуме, то здесь также есть ряд особенностей, основными среди которых являются получение места жительства, места работы, а также внедрение в образовательную систему.

Таким образом, на основе вышеприведенного исследования ситуации с беженцами, прибывающими в страны Евросоюза из Украины, мы можем сделать вывод о том, что миграционный вопрос остается в некотором роде неопределенным в дальнейшей перспективе. Однако, если говорить о ситуации, которая складывается на данный момент, можно сказать о том, что отношение граждан Европы характеризуется как нейтрально-положительное, что в корне отличается от аналогичных ситуаций, возникавших ранее с прибывшими из других стран.

Если говорить о мерах, принятых по отношению к украинским беженцам, то здесь можно отметить два основных момента.

1. Предоставление мигрантам всех необходимых социальных услуг, а также статуса беженца на срок не менее, чем один год.

2. Активное участие различных государственных и частных организаций в процессе адаптации мигрантов с помощью средств материальной и нематериальной поддержки.

Что касается рисков и отрицательных аспектах, которые могут возникнуть в ходе реализации миграционной политики, то здесь необходимо указать на следующие планы:

- оптимизация финансовых ресурсов, требуемых для размещения и интеграции беженцев;
- обеспечение корректного адаптационного процесса;
- соблюдение принципов равенства в отношении беженцев вне зависимости от того, из как страны они прибыли.

§ 3.2 Современные тенденции правового регулирования в сфере легальной миграции на территории ЕС

В настоящее время миграционная политика ЕС во многом определяется двумя тенденциями демографического характера: продолжающимся старением населения и увеличением внешних миграционных потоков [169] . В рамках обеспечения коллективной безопасности ЕС проблема внешней миграции приобретает особое значение в ситуациях, когда мигранты не интегрированы в принимающее общество, отличаются девиантным поведением и как следствие, выступают бременем для национальных систем здравоохранения и социального обеспечения.

Как нами было отмечено ранее, наднациональные органы и институты ЕС имеют весьма ограниченную компетенцию в сфере общей миграционной политики. Однако наличие таких инструментов, как «метод открытой координации» в условиях мягкого права, формирование политических стратегий, позволяет ЕС проводить слаженную скоординированную политику в области регулирования миграции, в первую очередь, в целях коллективной безопасности.

Современная Европейская повестка дня наиболее полно отвечает проблеме и дополняет программу, разработанную Европейской Комиссией «Стокгольм-2010» за счет определения четырех основных областей, требующих немедленных действий [170] : 1) сокращение стимулов для нелегальной миграции; 2) разработка единого механизма по

[169] Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies // [Электронный ресурс]. URL: Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies (дата доступа 17.12.2020)

[170] Action Plan Implementing the Stockholm Programme //[Электронный ресурс]. URL: https://publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldeucom/90/9003.htm (дата доступа 16.12.2020)

предоставлению убежища; 3) обеспечение основных прав и свобод человека; 4) обеспечение безопасности внешних границ[171].

Правовое регулирование легальных миграционных потоков затрагивает не только вопросы по условиям въезда и пребывания в принимающем государстве-члене ЕС, но также и соответствующие вопросы по интеграции легальных мигрантов в принимающие общества.

3.2.1 Роль ЕС в интеграции мигрантов и гармонизации их прав.

Еще на Саммите в Тампере государства-члены пришли к общему консенсусу относительно необходимости обеспечения равного соблюдения и защиты прав мигрантов. При этом достижение такой цели возможно лишь на наднациональном уровне. Таким образом, перед Европейским союзом встают следующе вопросы: каким правовым статусом должны обладать легальные мигранты, необходима ли гармонизация прав мигрантов на наднациональном уровне? Поможет ли наделение мигрантов социально-экономическими правами интеграции последних в принимающие общества? Отметим, что на региональном уровне (европейском) недостаточно правовых инструментов, которые могли бы представлять собой нормативно-правовую базу для обеспечения равного отношения и соблюдения прав легальных мигрантов на территории ЕС. Международной организацией труда были приняты такие основополагающие документы, как Конвенция 97 о работниках-мигрантах и Конвенция 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения. Данные конвенции ратифицированы менее 30% государств государств-членов. На универсальном уровне была принята Конвенция ООН о защите

[171] «Safe countries of origin»: A safe concept? // [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/safe-country-origin_en (дата доступа 17.12.2020)

прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, данный акт не был ратифицирован ни одним из государств-членов Европейского союза. Продолжает действовать Европейская конвенция 1977 г. о правовом статусе трудящихся-мигрантов, однако положения данной конвенции распространяются лишь на граждан государств-участниц. В положениях первичного права ЕС нет прямой ссылки на регулирование интеграции мигрантов. Однако, правовой анализ некоторых положений ДЕС позволяет сделать вывод о том, что область интеграции подпадает под сферу действия статьи. В соответствии со ст. 13 ДЕС “Совет имеет право предпринимать меры по борьбе с дискриминацией в отношении пола, расы, религии, сексуальной ориентации”. Согласно ст.79.4, “Европейский Парламент совместно с Советом ЕС в рамках обычной законодательной процедуры поощряют действия государств-членов по интеграции граждан третьих государств, проживающих на территории ЕС на законных основаниях, исключая гармонизацию права в этой сфере”.

Необходимо упомянуть, что соблюдение принципа субсидирности при регулировании вопросов в сфере интеграции легальных мигрантов возможно благодаря применению открытого метода координации. ОМК подразумевает под собой рамочные договоренности государств-членов ЕС в определенных сферах. Таким образом, определяются общие цели и задачи с указанием сроков исполнения, разрабатываются количественные и качественные индикаторы для оценки степени реализации договоренностей, проводится оценка степени сближения национальных политик, проводится мониторинг[172].

29 января 2020 года Европейской Комиссией был выпущен новая программа, в рамках которой была заявлена инициатива принятия нового Пакта о Миграции и Убежище, который был представлен 23 сентября 2020

[172] 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. С.255

года. Пакт содержит в себе положения по правовому регулированию в области миграции, убежища, интеграции, а также отношений ЕС с третьими государствами[173].

Как подчеркивается в Пакте о Миграции и Убежище, успешная политика интеграции легальных мигрантов является неотъемлемой частью эффективной политики в области регулирования миграционных потоков. Это также представляется важным для национальных экономик государств-членов и усиления сплоченности Европейского союза. В новом Плане действий на 2021-2027 гг., нашли свое отражение такие элементы как адресная и индивидуальная поддержка легальным мигрантам, которые в силу специфических причин, таких как религия или пол, могут сталкиваться с различного рода проблемами на территории принимающего государства. Подчеркивается, что успешная интеграция легальных мигрантов зависит как от своевременных действий, так и от долгосрочных обязательств государств-членов в данной области[174].

Напомним, что несмотря на прерогативу государств-членов ЕС разрабатывать и реализовывать социальную политику, институты ЕС играют ключевую роль в поддержке государств-членов посредством разработки и финансирования руководящих действий и развития соответствующих партнерских отношений с третьими государствами. Основные действия ЕС в соответствии с упомянутым Планом действий можно выделить в следующе элементы:

---

[173] Legislative train schedule. Promoting our European way of life. A new pact on Asylum and Migration and accompanying legal proposals (Articles 87 and 79 TFEU) //[Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-promoting-our-european-way-of-life/file-a-new-pact-on-migration-and-asylum (дата доступа 15.06.2021)

[174] 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 Integration and Inclusion 2021-2027.[Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf (дата доступа 15.06.2021)

-инклюзивное образование, с упором на более быстрое признание квалификаций и изучение национальных языков государств-членов ЕС при финансовой поддержке соответствующих фондов ЕС;

-улучшение возможностей трудоустройства и признания профессиональных навыков легальных мигрантов;

Также План действий предусматривает выделение дополнительного финансирования для медицинского обеспечения легальных мигрантов, усиление роли обмена опытом компетентных органов государств-членов ЕС в данной области. Инициатива доступного жилья для легальных мигрантов будет финансироваться посредством вовлечения Европейского фонда регионального развития, Фонда убежища и миграции. План действий 2021-2027 гг. основан на позитивных результатах Плана действий 2016 года [175] . Европейской Комиссией также особо подчеркивалась важность усиления координации между различными субъектами, участвующими в реализации интеграционной политики: некоммерческих организаций, компетентных государственных органов государств-членов, представителей гражданского общества. В частности, такая координация обеспечивалась благодаря Европейской миграционной сети [176] , которая обеспечивает обмен опытом между государствами-членами ЕС. Европейская миграционная сеть (здесь и далее-ЕМС) (European Migration Network) была создана в 2008 году решением Совета ЕС 2008/381/ЕС с последующим закреплением в Регламенте №516/214. В рамках ЕМС созданы национальные контактные пункты, которые создаются при правительствах соответствующих государств-членов ЕС, также в качестве наблюдателей участвуют Грузия, Норвегия и Молдова.

[175] Action plan on the integration and inclusion. Migration and Home Affairs. [Электронный ресурс]. URL:https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/integration/action-plan-integration-third-country-nationals_en (дата доступа 16.06.2021)

[176] См.подробнее: About the EMN [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/about-emn-0_en (дата доступа 16.06.2021).

Европейская Комиссия участвует в работе ЕМС в качестве координирующего органа. Отметим, что данные пункты созданы во всех государства-членах ЕС, кроме Дании. ЕМС финансируется Фондом Убежище, Миграция и Интеграция. Также обратим внимание, что Фонд Убежище, Миграция и Интеграция обладал общим бюджетом в 3 млрд.евро на шестилетний срок, Фонд был образован путем слияния Европейского интеграционного фонда, Европейского фонда по делам беженцев, Европейского фонда возвращения (в страны принадлежности). Финансовые средства Фонда распределяются в соответсвии с принципа ЕС в области интеграции легальных мигрантов: концепции распределения компетенций и взаимодействия субъектов различного уровня на наднациональном, национальном и региональном уровнях[177]. Как отмечает Войников В.В., управление, сосредоточенное на разных уровнях позволяет придерживаться принципа субсидиарности, а также избежать возможного конфликта интересов. Таким образом, сфера интеграции легальных мигрантов в Европейском союзе может служить примером эффективного управления данной сферы благодаря дополняющей роли институтов ЕС и использования норм “мягкого права”, а также координирующих инструментов.[178]

Отсутствие императивных норм на наднациональном уровне позволяет государствам-членам проводить наиболее эффективную политику для них политику интеграции легальных мигрантов в принимающие общества. В то же самое время, недостаточная степени регулирования процессов интеграции на уровне ЕС приводит к неоднородности соблюдения и гарантии основных прав и свобод граждан

[177] Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европеймком союзе. Современная Европа, 2020, №2.С.105

[178] 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

третьих государств, которое может иметь негативные проявления в виде дискриминации, нарушении социально-экономических прав.[179]

В качестве основных элементов эффективной интеграции можно выделить такие элементы как натурализация и занятость. Натурализация является распространенным способом для интеграции мигрантов в принимающее общество, так как этот процесс связан с возможностями получения политических, экономических и социальных преимуществ. Процесс натурализации урегулирован нормами внутреннего права государств-членов ЕС. Однако на наднациональном уровне регулирования неоднократно подчеркивалось, что привлечение легальных мигрантов и их интеграция имеют важное значение для дальнейших процессов интеграции. Существует точка зрения, что в рамках национальных правовых систем механизм регулирования миграционных потоков эффективнее, нежели чем на наднациональном уровне. Это может быть вызвано тем, что основания принятия в гражданство и миграционная политика в целом всегда определяются на национальном уровне.

Занятость является наиболее важным фактором обеспечения интеграции мигрантов в общество. Этому способствует установление прочных связей между мигрантом и другими субъектами правоотношений, включая изучение национального языка, социально-культурных особенностей принимающего государства. Хотя рынок труда в основном контролируется на национальном уровне, ЕС задает общую политику регулирования данной области, принимая стандарты в сфере труда и социального обеспечения, тем самым обеспечивая высокий уровень реализации прав и свобод человека на территории всех государств-членов.

Мигранты с высоким потенциалом «человеческого капитала» могут быть легко включены в рынок труда и способны избежать безработицы: например, со знанием языка, актуальными навыками, контактами и

[179] Л.С. Биссон. Указ.Соч. С.-129

другими значимыми качествами социальной ассимиляции. В Австрии, Германии и в Великобритании уровень безработицы среди мигрантов ниже, чем среди коренного населения[180]. В свою очередь Швеция и Нидерланды имеют самый низкий уровень участия мигрантов на рынке труда[181]. Несомненно, институт гражданства рассматривается в качестве инструмента «наивысшей» интеграции мигрантов в общество принимающего государства[182].

Интеграция мигрантов означает их включение в качестве активных субъектов в существующую систему гражданских, коммерческих, трудовых, административных, иных правоотношений[183]. Различные программы интеграции, которые страны ЕС создали для экономической интеграции мигрантов, имеют большое влияние на ее результаты. Скандинавские страны, такие как Швеция и Дания разработали обширные государственные программы интеграции: предоставление жилья и помощь

---

[180]Why does unemployment differ for immigrants? Unemployment risk varies greatly across immigrant groups depending on language skills, culture, and religion //[Электронный ресурс]. URL:https://www.researchgate.net/publication/318717547_Why_does_unemployment_differ_for_immigrants (дата доступа 27.12.2020)

[181]Foundation Robert Shuman. Models of Integration in Europe // [Электронный ресурс]. URL: https://www.robert-schuman.eu/en/newsletter/activites-frs-octobre-2017-en.html(дата доступа 19.12.2020)

[182] См. например Federal agentschap voor de opvang van asielzoekers v Selver Saciri, Danijela Dordevic, Danjel Saciri, represented by Selver Saciri and Danijela Dordevic, Sanela Saciri, represented by Selver Saciri and Danijela Dordevic, Denis Saciri, represented by Selver Saciri and Danijela Dordevic, Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Diest Saciri C-79/13 // [Электронный ресурс]. URL:https://www.cire.be/wp-content/uploads/2014/06/2014-02-27-c-79-13.pdf (дата доступа 20.12.2020)

[183]Если иммигранты не интегрированы в принимающие общества, особенно если они происходят из совершенно другой культурной среды, усиливается потенциальный риск религиозных и этнических конфликтов, что предполагает новые усилия органов власти по интеграции этнических меньшинств в принимающее государство. Это делает актуальным принятие необходимых решений, соответствующих текущему уровню этнической и религиозной фрагментации в государствах-членах ЕС. Более высокий уровень этнической, религиозной или культурной раздробленности кажется очевидным в странах Восточной Европы, но они также присутствуют и в Западной Европе в таких странах, как Бельгия, Франция, Германия, Люксембург, Испания Majorities' attitudes towards minorities in Western and Eastern European Societies // [Электронный ресурс]. URL:http://worldcat.org/identities/lccn-nr2002024293/(дата доступа 12.12.2020)

в обеспечении занятости является двумя основными столпами в их миграционной политике[184].

Что касается получения вида на жительство (или статуса резидента), критерии его получения или потери могут варьироваться от страны к стране. Некоторые социальные и политические права могут быть получены только при наличии постоянного вида на жительства (5 лет и более) или после получения самого гражданства.

В целом интеграция мигрантов представляет собой сложную и многоплановую конструкцию, затрагивающую комплекс отношений в экономической, медицинской, образовательной, социальной, научной, иных сферах. В качестве направлений повышения уровня интеграции мигрантов необходимо обозначить следующие:

• экономическая и социальная интеграция в принимающем обществе;

• обеспечение мигрантам доступа к медицинским услугам;

• обеспечение доступа детей мигрантов к системам образования;

• облегчение доступа мигрантов к рынку труда и обеспечение занятости, соразмерной их квалификации[185];

• разработка политики, позволяющей семьям иммигрировать вместе и/или ускорить процесс воссоединения семьи[186].

Прошедший 2020 год, ознаменовавшийся пандемией COVID-19, и последствия соответствующей эпидемиологической ситуации мирового

---

[184] J. N. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie J.N. C-601/15 PPU //[[Электронный ресурс]. URL: https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c%E2%80%9160115-ppu-j-n-v-staatssecretaris-van-veiligheid-en-justitie (дата доступа 20.12.2020)

[185] В данном случае использование инструментов «мягкого» права и других методов, как “открытый метод координации” позволяет разрабатывать общую скоординированную политику в области регулирования легальной миграции в ЕС; Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis // [Электронный ресурс]. URL: https://www.ies.be/node/5470(дата доступа 14.12.2020)

[186]Migrant Integration Information and good practices // [Электронный ресурс]. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/8/2/393527_0.pdf дата доступа 15.12.2020)

масштаба, позволяют уже сейчас сделать некоторые выводы относительно ситуации, связанной с интеграцией мигрантов.

Мигранты играют одну из ключевых ролей в экономике, особенно, в таких сферах как строительство, работа на общественных пространствах (ремонт дорог, обслуживание коммунальных сетей), работа в лечебно-профилактических учреждениях. Низкоквалифицированные мигранты или мигранты, задействованные на неквалифицированной работе, являются именно той категорией общества, которая наиболее других лиц подвержена социальным рискам. Этому способствует низкая заработная плата, худшие условия жизни, по сравнению с другими категориями работников. Однако самой уязвимой группой трудящихся-мигрантов являются именно «нерегулярные» мигранты и сезонные рабочие.

Учитывая особенности национальных систем социального обеспечения и здравоохранения в государствах-членах Европейского союза, многие мигранты не подпадают под сферу действия социальной и медицинской страховки. Если мигрант находится в так называемой серой зоне и декларирование полученного дохода не производилось, такое лицо не получало пособие по безработице и другие социальные выплаты в периоды всеобщего карантина. Социальная незащищенность мигрантов ведет к маргинализации таких лиц, что, в конечном счете, негативно отражается на национальных экономиках и условиях обеспечения безопасности государств-членов ЕС.

Осуществление плана действий и мер ЕС по интеграции мигрантов уже принесло результаты по многим направлениям деятельности. Например, Европейская Комиссия выступила с конкретными инициативами, направленными на содействие интеграции рынка труда с участием работодателей, а также экономических и социальных

партнеров [187] . В частности, в мае 2017 г. Комиссия выступила с инициативой «работодатели за интеграцию», направленной на содействие интеграции граждан третьих стран на рынке труда[188].

Кроме того, расширяется поддержка местных и региональных органов власти, в частности в рамках партнерства и городской повестки дня по вопросам интеграции мигрантов и беженцев. Особую роль в этом играет предоставление дополнительной финансовой поддержки для дальнейших конкретных действий государств-членов. Европейская Комиссия также приступила к работе над инструментом профилирования квалификаций[189] для оказания поддержки государствам-членам в раннем профилировании навыков и квалификаций лиц, не являющихся гражданами ЕС, что помогает выявлять конкретные потребности отдельных лиц в интеграции на рынке труда и упрощать процесс подбора соискателей на вакантные должности.

Очевидно, что интеграция играет большую роль в обеспечении социальной сплоченности общества в государствах-членах, а также в росте экономических показателей. В этой связи устранение нынешнего разрыва в занятости между гражданами третьих стран и гражданами ЕС способствовало бы устойчивому развитию национальных экономик государств-членов[190]. Именно поэтому Европейская комиссия призывает

---

[187]Using EU Indicators of Immigrant Integration Report prepared for the European Commission // [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/final_report_on_using_eu_indicators_of_immigrant_integration_june_2013_en.pdf (дата доступа 18.12.2020)

[188] Cooperation with economic and social partners // [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/cooperation-economic-social-partners_en (дата доступа 18.12.2020)

[189] EU Skills Profile Tool for Third Country Nationals // [Электронный ресурс]. URL:https://ec.europa.eu/migrantskills/#/ (дата доступа 12.12.2020)

[190] International Migration Outlook OECD (2013) International Migration Outlook. // [Электронный ресурс]. URL: http://www.obela.org/system/files/International%20Migration%20Outlook%202013.pdf (дата доступа 12.12.2020)

государства-члены продолжать инвестировать в политику интеграции, ориентированную на всех легально пребывающих мигрантов.

Таким образом, все инициативы ЕС в области интеграции легальных мигрантов имеют более диспозитивный характер. Государства-члены ЕС продолжают осуществлять разработку и реализацию политики по интеграции граждан третьих государств, используя наиболее приемлемые для них правовые инструменты и механизмы. Тем не менее, Европейский союз посредством своих инструментов продолжает воздействовать на сферу интеграции, среди них упомянутые нами национальные контактные пункты, Фонд “Убежище, Миграция, Интеграция” и другие.

3.2.2 Некоторые аспекты регулирования миграционных процессов на пространстве ЕС.

Необходимость усовершенствования миграционной политики была не раз подчеркнута Европейской Комиссией и в ее сообщении об укреплении правовых путей в Европу как неотъемлемой части сбалансированной и всеобъемлющей миграционной политики, а также в ее последнем докладе о ходе осуществления Европейской повестки дня в области миграции[191]. Кроме того, в последние годы неуклонно возрастает необходимость сотрудничества ЕС с другими странами в области управления миграционными потоками, что ставит миграцию на ключевое место и в повестке дня международно-правовых отношений ЕС с третьими странами[192].

---

[191] 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/2019/126 final //[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52019DC0126 (дата доступа 13.12.2020)

[192] Commission and European External Action Service Communication on A new partnership framework with third countries under the European agenda on migration // [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0385/COM_COM(2016)0385_EN.pdf (дата доступа 14.12.2020)

Глобальная иммиграция и миграционная мобильность уже являются и будут оставаться неотъемлемыми чертами XXI века. В этом контексте отражается приверженность ЕС концепции достижения справедливой и сбалансированной миграционной политики, которая основывается на общих ценностях прав и свобод человека[193].

Действующая в настоящее время в ЕС нормативно-правовая база в области миграции сосредоточена на так называемых «секторальных» директивах, охватывающих регулирование отношений с различными категориями граждан третьих стран и определяющих различные этапы миграционного процесса. Вместе с тем эти директивы ограничены сферой действия и недопущением гармонизации национальных правовых систем.

Начиная с 2003 г. ЕС разработал широкий спектр инструментов для создания общей правовой и организационной основы для управления легальной миграцией, в то время как прерогативой государств-членов по-прежнему остается определение количества принимаемых трудовых мигрантов-граждан третьих стран. Вместе с тем, наличие эффективного механизма правового регулирования трудовой миграции позволит не только снизить уровень нелегальной миграции, но и привлечь большее количество квалифицированных мигрантов. По мере того, каким образом мировая экономика, а вместе с ней и трудовые отношения подвергаются изменениям, становится важным разработка общей политики ЕС в области регулирования миграции. Например, развитие системы Интернет-платформ привело к тому, что появилась совершенно новая категория лиц, работающих исключительно в сети Интернет. По внутреннему законодательству государств-членов ЕС, такие лица не подпадали ни под одну категорию работников. В конечном счете, нахождение таких лиц в

[193] 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 A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018 // [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0635 (дата доступа 17.12.2020)

серой зоне права привело к тому, что социально-трудовые права Интернет-работников не обеспечивались [194]. В связи с этим, была разработана Директива 2019/1152 о прозрачных и предсказуемых условиях труда, обеспечивающая и гарантирующая минимальный уровень социальных и трудовых прав Интернет-работников[195].

Также Европейской Комиссией было внесено предложение о создании Европейского органа по трудовым отношениям[196]. Предполагается, что данный орган будет охватывать ряд существующих инструментов и структур, связанных с трансграничной мобильностью, таких, как EURES (Европейский портал мобильности рабочих мест), Европейскую координацию в сфере социального обеспечения и Европейскую сеть медицинского страхования. По сфере действия по кругу лиц, деятельность Европейского органа по трудовым отношениям будет применяться к иностранным гражданам, легально проживающих в ЕС.

Европейской комиссией и Советом ЕС был выбран комплексный подход в отношении вопроса миграции в ЕС. Например, так называемая регулярная миграция, при которой гражданин/резидент третьих стран находится в ЕС на легальной основе, несет в себе множество положительных аспектов для развития национальных экономик государств-членов ЕС.

---

[194] Такая категория получила название platform workers-это особая категория работников, которая не подпадает под категории работников, дистанционных работников, самозанятых и т.д. European Observatory of Working Life //[Электронный ресурс]. URL: https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/platform-work (дата доступа 23.03.2021)

[195] Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union // Электронный ресурс]. URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019L1152 (дата доступа 23.03.2021)

[196] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority COM (2018)131 final //[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/HIS/?uri=CELEX%3A52018PC0131 (дата доступа 14.12.2020)

При восприятии новых политических программ и правовых регуляторов всегда важно сопоставлять возможности и перспективы с проблемами, которыми сопровождаются миграционные процессы. Именно осознание того, что иммиграция является динамичным, многогранным и сложным процессом, побудило ЕС искать новые пути решения данной проблемы.

Комплексный подход означает, прежде всего, что действия государств-членов нельзя рассматривать изолированно. Такой подход означает выстраивание системы, предполагающей взаимодействие всех субъектов на различных уровнях, опирающееся на единую правовую основу. Сотрудничество в сфере миграции является ключевым для развития интеграции в рамках ЕС. Это, пожалуй, главный урок, извлеченный из миграционного кризиса 2015-2020 гг., постулат которого зиждется на требовании: только совместными усилиями государства-члены ЕС могут решить современные проблемы миграции[197].

Создание правовых механизмов регулирования миграции является важным элементом укрепления сотрудничества ЕС с третьими странами и реализации скоординированного, целостного и структурированного подхода к миграции. Более тесное и целенаправленное сотрудничество в области легальной миграции со странами принадлежности и странами транзита мигрантов[198] будет способствовать:

---

[197] Local and Municipal Responses to Cross-border Migration: Providing Services to Migrants Independent of Status // [Электронный ресурс]. URL::https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264304116-7-en.pdf?expires=1617613075&id=id&accname=guest&checksum=D91B0ACAF7423A260C46CDEBB82D3690 (дата доступа 18.12.2020)

[198] В целях настоящего исследования использованы следующие понятия: страна принадлежности мигрантов или страна происхождения мигрантов - страна гражданства/резидентства мигранта или лица без гражданства. Страна транзита - транзитное государство, через которое легальный/нелегальный мигрант попадает на территорию ЕС.

- сокращению масштабов нерегулярной миграции путем предоставления безопасных и законных альтернатив лицам, желающим мигрировать;

- преодолению пробелов в некоторых секторах рынков труда государств-членов, что станет стимулом для содействия сотрудничеству по таким вопросам, как предотвращение нерегулярной миграции, реадмиссия и возвращение нерегулярных мигрантов;[199]

В этом контексте в последние несколько лет ЕС активно продвигает концепцию идеи внешней политики в области миграции. Это, в частности, касается африканских стран, но не ограничивается ими: сначала в контексте «Joint Valletta Action Plan»[200], а в последнее время - путем координации в процессе разработки государствами-членами экспериментальных проектов с отдельными африканскими странами, а также путем содействия легальным мигрантам в вопросах трудоустройства или стажировки при финансовой поддержке ЕС.

Улучшение правового регулирования в миграционной сфере может быть достигнуто только в том случае, если ЕС и государства-члены также активизируют усилия по интеграции иностранных граждан, находящихся на законных основаниях в ЕС, с привлечением всех соответствующих уровней правительства и гражданского общества[201].

---

[199] В качестве примера внешнего межрегионального сотрудничества можно назвать Африканско-Европейской Альянс, в рамках которого ведется работа за устойчивые инвестиции и рабочие места. Communication on a new Africa - Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs: Taking our partnership for investment and jobs to the next level// [Электронный ресурс]. URL: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkrpfdcqq0yn (дата доступа 19.12.2020)

[200] Valletta summit, 11-12 November 2015 - Political Declaration & Action Plan//[Электронный ресурс]. URL: https://reliefweb.int/report/world/valletta-summit-11-12-november-2015-action-plan (дата доступа 16.12.2020)

[201] Action Plan on the integration of third country national COM (2016) 377 final. //[Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-

В свете последних событий необходимо также осветить выход Великобритании из состава Европейского союза. Великобритания вышла из зоны внутреннего рынка ЕС 31 декабря 2020 года. Это означает, что все акты первичного и вторичного права ЕС в отношении Соединенного Королевства перестали иметь обязательную юридическую силу. Однако Великобританию и ЕС связывали длительные исторически сложившиеся экономические, политические и правовые отношения. В сущности, вся правовая система Великобритании пронизана элементами наднационального права[202], начиная правовыми регуляторами в области договоров поставки товаров, заканчивая многоуровневыми правовыми механизмами трансфера пенсий. Более того, огромное количество граждан Великобритании проживает на территории других государств-членов ЕС и наоборот. В первую очередь, именно отношения дальнейшей координации систем социального обеспечения вызывали большинство вопросов, так как они напрямую связаны с гарантиями и обеспечением прав человека. В конечном счете, правовой статус граждан ЕС, уже проживающих в Великобритании, как таковой, не изменится. Такие лица не будут подвергаться действию новых нормативно-правовых актов, регулирующих получение разрешения на работу нового образца. В отношении граждан Великобритании, постоянно проживающих на территории государств-членов ЕС, то правовые отношения в этой области будут решаться и регулироваться национальными правовыми системами. Например, в Бельгии граждане Великобритании должны будут поменять свое удостоверение личности в префектуре региона проживания на

---

implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf (дата доступа 18.12.2020)

[202] Егорова Е.Н Последствия BREXIT для функционирования внутреннего рынка Европейского Союза // [Электронный ресурс]. URL: https://mgimo.ru/upload/iblock/fc8/posledstviya-brexit-dlya-funkcionirovaniya-vnutrennego-rynka-evropejskogo-soyuza.pdf (дата доступа 17.06.2021)

специальную карту категории М, разработанной специально для этой категории лиц[203].

В рамках выхода из состава ЕС, правительством Великобритании было разработано 2 основополагающих акта, заменяющих ранее действовавшие нормативно-правовые акты первичного и вторичного права ЕС: Билль о миграции и Билль об агрокультуре. То есть, с 1 января 2021 года граждане Европейского союза будут обладать таким же правовым статусом, как и граждане третьих государств. Это означает, что начиная с 1 января 2021 года прекращает действие принцип свободы передвижения лиц, товаров, услуг и капиталов. Граждане ЕС наравне с другими гражданами третьих государств должны будут подавать заявление на получение разрешения на работу. Что касается отдельных категорий работников, для них разрабатывается специальный ускоренный режим получения разрежения на работу. Под такие категории работников подпадают ученые, академики, инвесторы, предприниматели, а также работники здравоохранения.

С начала 2021 года в отношении трудящихся-мигрантов из других государств будет действовать так называемая «балльная система». Для получения разрешения на работу и статуса резидента, заявителю необходимо набрать семьдесят баллов: сорок баллов - при наличии трудового договора, подписанного официальным работодателем, десять баллов за владение английским языком, еще двадцать баллов начисляются, если общая годовая заработная плата составит 25 600 фунтов стерлингов, еще десять баллов будет начислено за наличие докторской степени, двадцать баллов, если имеется докторская степень в области естественных наук. Несмотря на то, что положения Билля о миграции предусматривают

[203]The withdrawal of the United Kingdom from the European Union: Information for British employees of international organizations in Belgium // [Электронный ресурс]. URL: https://home.kpmg/be/en/home/insights/2020/12/txl-brexit-immigration-in-belgium.html (дата доступа 25.12.2020)

подачу заявления онлайн, тем не менее, многим заявителям будет необходимо пройти процедуру собеседования в визовом центре/консульском учреждении Великобритании на территории страны принадлежности. Расходы заявителя составят от 610 до 1408 фунтов стерлингов. Более того, заявителю необходимо предоставить действующую медицинскую страховку. Учитывая, что Великобритания традиционно была государством с достаточно большим процентом легальных мигрантов из государств-членов ЕС, работавших как в секторе здравоохранения, так и в агропромышленном комплексе, представляется, что с принятием данного Билля о миграции число мигрантов значительно уменьшится, так как правовой статус далеко не всех заявителей будет отвечать всем критериям балльной системы. С выходом из единого рынка, Великобритания утратит возможность свободной продажи своих товаров на территории Европейского союза, что неминуемо приведет к еще большей их потребительской стоимости и как следствие, уменьшению легальных миграционных потоков. Как представляется, в ближайшем будущем данная ситуация негативно скажется на национальной экономике, так как именно низкоквалифицированные мигранты задействованы в таких секторах экономики, как транспорт, уборка помещений и улиц, социальная работа[204].

§ 3.3. Проблемы правового регулирования отношений, связанных с нелегальной миграцией в ЕС, и правовые инструменты преодоления миграционного кризиса в ЕС

Говоря о проблемах нелегальной миграции в ЕС, в первую очередь необходимо затронуть миграционный кризис 2015-2020 гг. [205] Кризис характеризовался большими миграционными наплывами в страны ЕС

[204] Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate General for Internal Policies of the Union PE 608.835- October 2018 //[Электронный ресурс]. URL: https://op.europa.eu/en/web/who-is-who/organization/-/organization/EP_SG/EP_DPPE02C60 (дата доступа 22.12.2020)

[205] Кризис 2015-2020 гг. также известен под названием «кризис беженцев»

через Средиземное море. Несмотря на то, что ранее в 2019 году Европейская Комиссия заявила об окончании кризиса, тем не менее, нелегальные мигранты продолжают пребывать на территорию ЕС[206]. Верховный уполномоченный ООН по делам беженцев заявил, что среди всех беженцев большинство составляют три национальности: афганцы, сирийцы, иракцы. Больше половины из числа беженцев - мужчины старше восемнадцати лет[207]. Так, по данным Евростата на период с 2015-2017 гг. государства-члены ЕС получали около 1 200 000 заявлений на получение статуса беженца ежегодно[208]. В соответствии с Шенгенским кодексом, страна флага морского судна несет все финансовое бремя по транспортировке, административным процедурам, в том числе по процедуре высылки и доставки беженцев обратно в страну

---

[206] Rankin J. "EU declares migration crisis over as it hits out at 'fake news'". The Guardian. Retrieved 23 November 2019. // [Электронный ресурс]. URL: https://www.theguardian.com/world/2019/mar/06/eu-declares-migration-crisis-over-hits-out-fake-news-european-commission (дата доступа 20.11.2020) См.также: "Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts". BBC News. 4 March 2016. Retrieved 29 May 2017. //[Электронный ресурс]. URL: https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911 (дата доступа 22.12.2020)

[207] Horning, A.. "Double-edged risk: unaccompanied minor refugees (UMRs) in Sweden and their search for safety" (PDF). Journal of Refugee Studies. Retrieved 27 September 2020. For example: "The media focused on the similarities of the two images to draw attention to the ‘refugee crisis’ in the West as opposed to inciting sympathy for refugees.” // [Электронный ресурс]. URL: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/63618420/Horning__Jordeno___Savoie_20202020613-12162-17bd8ix.pdf?1592072033=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DDouble_edge_risk_unaccompanied_minor_ref.pdf&Expires=1601237425&Signature=UJvjpcx65yD4dzwLOKgTrhnBnYrrqUWvDnhTjYVKQ~jdaEn~vy3ZdYhC94bYkeenCeR4QZ-IJEgIudEq~IWaOoAXAa8bWPQApAYamHt4KBcgTp4LX394wNzAxg4Y6Bf0yLkEMP1K7lYkkYs1ubVhDABw13S2FoRNaqxLzs8DhnpvmPfF6d7rbLEbPf34xV504Q3zFS9Jzhw4F0BO5r1djrS8B-2IjTMNHAvg4f5JAmzfmURI13zYGLC6fUrmqiGOYsoY3x97EidKcD3o9vzqrXnMkVJ1cForkrNesXUcqCdCTm82kdeKrLF2Ju6BFYazLZiHmUq3U~NwGYYdDja85A__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA (дата доступа 22.12.2020)

[208] См.: Asylum in the EU Member States: Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 //[Электронный ресурс]. URL: https://reliefweb.int/report/world/asylum-eu-member-states-record-number-over-12-million-first-time-asylum-seekers (дата доступа 15.12.2020)

происхождения[209]. С учетом кризисной ситуации данные меры оказались неэффективными и являлись существенным финансовым бременем для принимающих государств-членов. В этой связи ЕС в рамках партнёрских соглашений был разработан ряд договорных нормативно-правовых актов. В первую очередь необходимо отметить Соглашение с Турцией, в соответствии с которым ЕС высылал в Турцию одного нелегального мигранта из Сирии, в обмен на одного сирийского беженца, получившего такой статус на территории Турции. Также в ходе Саммита ЕС в Валетте (Мальта) было решено выплачивать 3 млрд. евро каждые два года Турции, в частности для финансирования лагеря беженцев[210]. Несмотря на несколько предложенных планов реализации данного соглашения, его не удалось реализовать в полной мере.

На сегодняшний день управление нелегальной миграцией рассматривается как одно основных направлений деятельности Европейского союза (ЕС) и его государств-членов и, соответственно, обозначается в качестве основного предмета законодательной деятельности.

3.3.1 Толкование и разграничение определений в области нелегальной миграции.

Разные источники по-разному дают определение нелегальной миграции, в связи с чем мы не можем говорить о единообразно

---

[209] Official Journal L 239, 22 September 2000. (The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement) The Schengen acquis - Agreement on the Accession of the Portuguese Republic to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990, to which the Italian Republic acceded by the Agreement signed at Paris on 27 November 1990 // [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922%2809%29 (дата доступа 15.12.2020)

[210] Flucht und Asyl Perspektiven aus Wissen- schaft und Praxis //[Электронный ресурс]. URL: https://transfer-politische-bildung.de/dossiers/flucht-und-asyl/ (дата подписания 22.12.2020)

применяемой терминологии. Используются различные термины, такие как «незаконная», «тайная», «недокументированная» или «несанкционированная» миграция [211]. Такое разнообразное толкование нелегальной иммиграции также приводит к различным толкованиям термина «нелегальный иммигрант», который прилагается к любому другому характерному определению, означающему субъекта, незаконно проживающего на территории чужого государства[212].

По данным Международной организации по миграции (МОМ), «нерегулярная миграция» — это незаконное передвижение лиц, которое не подпадает под регулирование нормативных норм направляющих, транзитных и принимающих стран[213]. Объяснение такому явлению можно найти, исходя из принципов правового регулирования нелегальной миграции страны происхождения и принимающего государства [214]. С позиции правового регулирования принимающей страны «акт нелегальной миграции» означает «въезд, пребывание или следствие осуществления трудовых функций без необходимых документов, разрешения на работу, требуемых в соответствии с миграционным законодательством этой

---

[211] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Integrating migration issues in the European Union's relations with Third Countries - //[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0703 (дата доступа 24.12.2020), Why undocumented or irregular? UNCHR //[Электронный ресурс]: //Режим доступа: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/09/TerminologyLeaflet_EN_PICUM.pdf (дата доступа 12.12.2020), An Alternative Vocabulary for Reporting on Migration Issues: On Politics, Ethics, and the News Media's Contested Migration Terminology //[Электронный ресурс]. URL:https://www.humanityinaction.org/knowledge_detail/an-alternative-vocabulary-for-reporting-on-migration-issues-on-politics-ethics-and-the-news-medias-contested-migration-terminology/ (дата доступа 12.12.2020)

[212] Там же.

[213] The Counter Trafficking Data Collaborative.Global data hub on human Trafficking. // [Электронный ресурс]. URL:- https://www.ctdatacollaborative.org (дата доступа 23.12.2020)

[214] Global Compact Thematic Paper | Responsibilities and obligations of migrants. THE RESPONSIBILITIES AND OBLIGATIONS OF MIGRANTS TOWARDS HOST COUNTRIES // [Электронный ресурс]. URL:https://www.iom.int/iom-thematic-papers (дата доступа 24.12.2020)

страны»[215]. С другой стороны, с точки зрения направляющей страны, неравномерность передвижения наблюдается в действиях, в результате которых лицо пересекло границу без действительного паспорта или проездного документа, либо его правовой статус не соответствует административным критериям страны выезда. Однако нет общепринятого определения термина *«нелегальная миграция»,* которое имело бы единообразное употребление. Представляется, что такая терминологическая неопределенность вызывает не только теоретические вопросы в понимании исследуемого сектора международных отношений, но и влечет к проблемам на уровне правореализации, в том числе правоприменения.

В узком смысле термин «незаконная миграция» обозначает акт въезда в страну, нарушающий закон или ограничения при пересечении границы. На уровне ЕС термин «нелегальный» был использован во многих основных документах, касающиеся незаконной иммиграции, таких как Европейский пакт об иммиграции и убежище[216] в 2008 г. и Стокгольмской программы в 2009 г., в которых говорится не только о незаконном пересечении границы, но и о незаконном пребывании. Статья 3.2 Директива ЕС “О возвращении” (2008/115/ЕС) [217] понимает под «незаконным пребыванием» «присутствие на территории государства-члена гражданина третьей страны, который не выполняет условия въезда,

---

[215] Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals // [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0052 (дата доступа 23.12.2020)

[216] Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum documents adopted on 23 September 2020 //[Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en(дата доступа 23.12.2020)

[217] Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals //[Электронный ресурс]. URL:- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567848559365&uri=CELEX:32008L0115 (дата доступа 23.12.2020)

изложенные в статье 5 Шенгенского соглашения или другие условия для въезда, пребывания или проживания в этом государстве-члене».

Таким образом, понятие *«нелегальная миграция» описывает иммиграционный акт перемещения, который не является правовым или осуществляется в противоречии с национальными или международно-правовыми стандартами.* Однако стоит отметить, что сами мигранты могут быть признаны нелегальными только при условии соответствия их правового статуса критериям, содержащимся в нормах соответствующего правового регулирования. Тонкая связь между правовым пониманием нелегальной миграции и процессами криминализации тех или иных деяний может порождать ряд недоразумений, в том числе, влекущих к злоупотреблениям правоприменительных органов.

На сегодняшний день использование термина «миграция» часто носит негативный оттенок и интерпретируется компетентными органами принимающего государства как «нелегальная миграция». Это связано, в первую очередь с тем, что на фоне миграционного кризиса 2015-2020 гг. усилилась преступность в области торговли людьми[218], контрабанды и проституции. Как следствие, основная деятельность органов и институтов ЕС была направлена больше на сдерживание негативных последствий нелегальной миграции, чем на урегулирование и стимулирование легальной миграции, даже в отношении высококвалифицированных специалистов.

В последнее время термин «нелегальная миграция» замещается определением «нерегулярная миграция»[219]. Впервые этот термин был

---

[218] Organised Crime & Human Trafficking // [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking_en (дата доступа 22.12.2020)

[219] Irregular Migration & Return. Stopping migrant smuggling- // [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy_en (дата доступа 22.12.2020) см. также 2002/946/JHA: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence //[Электронный ресурс]. URL: -

использован в программе, принятой в 2014 г. Европейским Советом «Дорожная карта» с точки зрения справедливости, свободы и безопасности на пятилетний период 2015-2020 гг.[220].

Как представляется, термин «нерегулярный мигрант» предпочтительнее «нелегального мигранта». *Нерегулярный мигрант – лицо, выехавшие легально на территорию государства-члена ЕС, однако позднее осуществлявшее трудовую деятельность на незаконных основаниях и продолжавшее проживать на территории государства-члена ЕС*[221].

Данную категорию мигрантов необходимо разграничивать с категорией нелегальных мигрантов. В действиях последних содержится уголовный состав преступления - незаконное пересечение границы. В уголовно-правовом смысле нерегулярные мигранты не совершают преступления, а нарушают административные нормы, регулирующие пребывание неграждан ЕС на территории государств-членов ЕС. Так, Европейская Комиссия использовала термин «мигрант с нерегулярным статусом», «граждане третьих государств, с выявленным нелегальным статусом» [222] . Более того, в резолюции 1509/2006 [223] Парламентской

---

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002F0946 (дата доступа 22.12.2020), Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence //[Электронный ресурс]. URL: - https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002L0090 (дата доступа 22.12.2020)

[220] European Agenda on Migration 2015-2020, New Pact on Migration and Asylum // [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en (дата доступа 22.12.2020), Global context : Derived by EMN from IOM Glossary on Migration, 2nd. Ed. 2011 EU context : Derived by EMN from the definition of ‘illegal stay’ in Art. 3 of Directive 2008/115/EC (Return Directive) [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS_STU(2020)642840_EN.pdf(дата доступа 22.12.2020)

[221] Там же.

[222] См.: Deciphering the European Union’s New Pact on Migration and Asylum //[Электронный ресурс]. URL: https://www.csis.org/analysis/deciphering-european-unions-new-pact-migration-and-asylum (дата доступа 24.12.2020)

Ассамблеи Совета Европы заявлено, что «Ассамблея предпочитает использовать термин «незаконный мигрант», поскольку относительно других терминов («нелегальный мигрант» или «мигрант без документов») данное словосочетание является более нейтральным.

Интересно отметить, что в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и Содружества независимых государств (СНГ) на данный момент не существует такого понятия как «нерегулярная миграция». В особенности в рамках ЕАЭС вопрос с регулированием миграции решен намного эффективнее по сравнению с правовым подходом СНГ. Договор о ЕАЭС предоставляет основные трудовые права и права на социальное обеспечение, в то время как государства-члены гарантируют исполнение таких прав[224].

Как показывает практика, далеко не все трудящиеся-мигранты регистрируются по месту пребывания. При осуществлении трудовой деятельности отношения многих трудящихся с работодателем либо не оформлены, либо закреплены в рамках договоров гражданско-правового характера. Таким образом, данная категория лиц остается в «серой зоне» для национального права государства-члена пребывания. В частности, особенностью системы учета статистических данных въезжающих на территорию Российской Федерации лиц является то, что они учитываются при пересечении границы, однако при этом нет единой электронной базы с данными регистрации трудящихся-мигрантов как на федеральном, так и на уровне субъектов федерации. Таким образом, по истечении административного срока хранения данных о въезжающих на территорию

---

[223] Human rights of irregular migrants // [Электронный ресурс]. URL:https://fra.europa.eu/en/publication/2012/fundamental-rights-migrants-irregular-situation-european-union (дата доступа 22.12.2020)

[224] См.также Биссон Л.С., Потемкина О.Ю. ЕС и ЕАЭС: принципы, границы и перспективы взаимодействия миграционных систем / Европа XXI века. Новые вызовы и риски. Москва, 2017. С. 399-415.

РФ такие лица будут считать выехавшими за пределы РФ, хотя в действительности продолжают проживать и трудиться в России.

В связи с вышесказанным, нам представляется, что введение термина «нерегулярная миграция» в правовую систему ЕАЭС позволит, во-первых, разграничить разные категории мигрантов; во-вторых, создать более эффективный и гибкий механизм отслеживания лиц, въезжающих на территорию государств-членов; в-третьих, разграничить лиц, совершивших уголовное преступление при незаконном пересечении внешних границ и осуществить их последующую высылку; в-четвертых, поможет усовершенствовать механизм регулирования правового статуса лиц, подпадающих под категорию регулярных мигрантов.

Затрагивая некоторые аспекты правового регулирования статуса мигрантов на пространстве ЕАЭС, представляется необходимым освещение ситуации в связи с пандемией COVID-19 и правовых мер, предпринятых компетентными органами государств-членов. В связи с санитарно-эпидемиологической обстановкой многие трудящиеся на территории государств-членов ЕАЭС не смогли вернуться в государства гражданства. Особенно тяжелым оказалось положение у сезонных работников. В связи со сложившимися обстоятельствами, государствами-членами ЕАЭС были предприняты меры, направленные на урегулирование правового положения трудящихся-граждан государств-членов ЕАЭС на территориях государств-членов.

Так, в Армении было введено чрезвычайное положение, согласно решению Межведомственной комиссии по координации работ по профилактике распространения коронавирусной инфекции, срок пребывания иностранных граждан продлён до окончания действия введенного режима. По окончании карантина всем иностранным гражданам предоставлен двадцатидневный срок для выезда из Армении , либо оформления необходимых документов с целью дальнейшего пребывания на территории страны.

В Республике Беларусь не был введен режим карантина, в связи с чем срок и условия пребывания трудящихся из стран ЕАЭС и других иностранных лиц (граждан третьих государств) регламентировались в соответствии с нормами внутреннего права Беларуси.

В Казахстане был принят “Протокол заседания Межведомственной комиссии по недопущению возникновения и распространения коронавирусной инфекции на территории Республики Казахстан” от 29 октября 2020 года[225]. При пересечении государственной границы был разрешен выезд иностранных граждан, у которых сроки действия проездных документов, виз Республики Казахстан, видов на жительство в Республике Казахстан, разрешений на временное пребывание в Республике Казахстан истек или истекает до 5 января 2021 года без привлечения к административной ответственности.

В Кыргызской Республике было принято Постановление Правительства от 19 мая 2020 года №256 «О вопросах обеспечения населения документами, удостоверяющими личность граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан и лиц без гражданства»[226], в соответствии с которым срок действия регистрации иностранных граждан продлевался на период действия режима чрезвычайной ситуации. По окончании режима чрезвычайной ситуации иностранные граждане смогли продлить свое пребывание в течение десяти дней.

В РФ был издан Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 года № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской

---

[225] Протокол заседания Межведомственной комиссии по недопущению возникновения и распространения коронавирусной инфекции на территории Республики Казахстан (в селекторном режиме) //[Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36755522#pos=2;-104 (дата доступа 25.03.2021)

[226] Постановление Правительства Кыргызской Республики "О вопросах обеспечения населения документами, удостоверяющими личность граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан и лиц без гражданства" от 19 мая 2020 года № 256 // [Электронный ресурс]. URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/158088 (дата доступа 23.03.2021)

Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)[227]», Указом Президента России от 15 июня 2020 года № 392 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 года № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)[228]», Указом Президента Российской Федерации от 23 сентября 2020 № 580 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)[229]» , а также Указом Президента РФ от 15 декабря 2020 г. № 791 «О продлении действия временных мер по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) [230] » в

---

[227] Указ Президента РФ от 18.04.2020 N 274 (ред. от 15.12.2020) «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // [Электронный ресурс]. URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_350638/ (дата доступа 25.12.2020)

[228] Указ Президента Российской Федерации от 15.06.2020 г. № 392 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/acts/bank/45596 (дата доступа 24.12.2020)

[229] Указ Президента РФ от 23.09.2020 № 580 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_362815/ (дата доступа 21.12.2020)

[230] Указ Президента РФ от 15.12.2020 N 791 "О продлении действия временных мер по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без

Российской Федерации установлены временные меры в сфере регулирования миграции, а иностранным гражданам была предоставлена возможность законного нахождения на Российской территории.

Необходимо отметить, что действие вышеназванных чрезвычайных мер охватывает всех граждан ЕАЭС. Если в период с 15 марта по 15 июня 2020 года у граждан государств ЕАЭС заканчивается срок: пребывания без регистрации (первые 30 суток с даты въезда), регистрации (постановки на миграционный учёт) или разрешения на временное проживание (РВП), вида на жительство (ВНЖ), то эти сроки продлеваются до 15 июня 2021 года автоматически, без необходимости посещения территориальных органов МВД России (согласно подпункту а) пункта 1 Указа)[231].

Возвращаясь к Европейскому Союзу, отметим, что в отличие от укрепления сотрудничества в области регулярной миграции, различия между мигрантами служат инструментом поощрения контрпродуктивной политики по ограничению незаконной миграции в соответствии с национальными интересами лишь некоторых государств. Акцент ЕС на «негативных последствиях» нерегулярной миграции подпитывает дискурс, который криминализирует и дегуманизирует мигрантов с нерегулярным

гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)”// [Электронный ресурс]. URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371188/ (дата доступа 23.12.2020)

[231] В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2020 года № 1170-р «О внесении изменений в некоторые распоряжения Правительства РФ», внесены изменения в Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р «О временном ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства и временном приостановлении оформления и выдачи виз и приглашений», По смыслу положений данных правовых актов, ограничение на выезд за пределы Российской Федерации не применяются к гражданам Российской Федерации, имеющим также иное гражданство либо вид на жительство или иной действительный документ, подтверждающий право на постоянное проживание в иностранном государстве, для однократного выезда из Российской Федерации к месту постоянного проживания. См. подробнее: АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК No 19 (676) Процессы в миграционной сфере и перспективы евразийской интеграции: опыт регионов // [Электронный ресурс]. URL:http://council.gov.ru/media/files/YGXXO4dC4P9FzpdRdYpa6pQIkaZFLzPA.pdf (дата доступа 22.12.2020)

статусом [232] . Они часто представляются как наиболее «проблемные» субъекты, даже в большей степени, чем признанные беженцы и обычные мигранты, которые считаются заслуживающими правовой защиты и права на проживание[233].

В рамках рассмотрения правового регулирования нелегальной миграции в Европейском союзе, наше внимание также было обращено к специализированным агентствам ЕС в этой области.

3.3.2 Специализированные агентства ЕС по вопросам миграции.

В свете событий миграционного кризиса началась разработка сети миграционных баз данных, которая была бы доступна на наднациональном уровне управления миграционными потоками, направленная на последующее документирование обстоятельств каждого дела для повторной идентификации лиц, находящихся нелегально на территории ЕС. Среди специализированных агентств ЕС по вопросам регулирования миграции выделяют: Агентство ЕС по обучению сотрудников правоохранительных органов (CEPOL), Европейский офис поддержки убежища (EASO), Агентство ЕС по крупномасштабным ИТ-системам (EU-LISA), Европейское агентство пограничной и береговой охраны (FRONTEX), также стоит отдельно выделить базу данных EURODAC.

Агентство ЕС по обучению сотрудников правоохранительных органов было создано Решением Совета ЕС 2000/820/JHA в 2000 году, которое

---

[232] Joint European Union Council of Europe Program: setting up an active network of independent non judicial human rights structures. Protecting the Human Rights of Irregular migrants of national human rights structures.//[Электронный ресурс]: //Режим доступа: https://rm.coe.int/16806f1543 (дата доступа 24.12.2020), IOM International Organisation for Migrants The Human Rights of Migrants // [Электронный ресурс]. URL:https://publications.iom.int/system/files/pdf/migrants_human_rights.pdf (дата доступа 24.12.2020)

[233] Refugees and irregular migrants in Europe: Self-selection and sorting //[Электронный ресурс]. URL: https://voxeu.org/article/self-selection-and-sorting-among-refugees-and-irregular-migrants-europe (дата доступа 24.12.2020)

было преобразовано Решением Совета ЕС 2005/681/JHA[234] в 2005 году. Основной задачей Агентства является обеспечение большей безопасности Европейского союза путем установления сотрудничества и общему знаниями между сотрудниками правоохранительных органов государств-членов, а также с компетентными органами третьих государств в рамках своих полномочий. Агентство представляет собой сеть учебных заведений для сотрудников правоохранительных органов государств-членов ЕС, в рамках данной организации предусмотрен обмен опытом в аспекте поддержания приоритета коллективной безопасности и незамедлительного реагирования для отражения наиболее серьезных угроз безопасности[235]. Отметим, что компетенции Агентства не распространяются в отношении Дании, такое же исключение распространялось и на Великобританию[236].

Европейский офис поддержки убежища (EASO) был создан в соответсвии с Регламентном 439/2010. Данная организация действует в качестве экспертного центра по вопросам убежища, а также вносит значительный вклад в развитие Общей европейской системы убежища, имея основную цель в координировании и укреплении практического сотрудничества между государствами-членами ЕС. В частности, основными принципами EASO являются: организация поддержки и

---

[234] Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA// [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2219 (дата доступа 16.06.2021)

[235] В частности, один из тренингов с 21 по 24 июня 2016 года был посвящён “Политике ЕС о внешних границах”, в рамках которого обсуждались вопросы противодействию нелегальных миграционных потоков из Северной Африки, с учетом опыта операций государств-членов в Средиземном море по охране внешних границ ЕС. См.подробнее: CEPOL course on EU External Border Policy //[Электронный ресурс]. URL: https://www.cepol.europa.eu/media/blog/cepol-course-eu-external-border-policy (дата доступа 16.06.2021)

[236] См.например Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocol (No 22) on the position of Denmark //[Электронный ресурс]. URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F22 (дата доступа 16.06.2021)

помощи в конкретных вопросах в рамках систем убежища государств-членов ЕС, координация и стимулирование оперативного сотрудничества между государствами-членами, содействие в реализации совместных действий и обеспечение согласованности таких действий государств-членов в области убежища[237]. В том числе данная организация собирает данные о цифрах заявителей на убежище на всех этапах посредством Системы раннего предупреждения и готовности (Early warning and Preparedness System (EPS), также действует в качестве центра обмена информацией о странах происхождения (принадлежности) мигрантов, также через свою Систему информации и документации (Information and Documentation System (IDS) предоставляет обзор национальных систем убежища и консолидирует в серее базу прецедентного права в области убежища[238].

Агентство ЕС по крупномасштабным ИТ-системам (EU-LISA) выполняет задачи оперативного управления для Шенгенской информационной системы (SIS) и (SIS II)[239], а также информационной системы выданных виз (VIS)[240]. Данное Агентство было создано для обеспечения обмена информационными данными между компетентными органами государств-членов, использующих эти системы в своей работе[241].

---

[237] European Asylum Support Office. Official web-site.// [Электронный ресурс]. URL: https://easo.europa.eu/about-us/what-we-do (дата доступа 16.06.2021)

[238] Там же.

[239] Schengen Information System// [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en(дата доступа 22.12.2020)

[240] Visa Information System (VIS) // [Электронный ресурс]. URL: https://https://www.schengenvisainfo.com/security-system/ (дата доступа 22.12.2020)

[241] Regulation (EU) 2019/817 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of borders and visa and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 and (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council and Council Decisions 2004/512/EC and 2008/633/JHAPE/30/2019/REV/1 // [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1560236503929&uri=CELEX:32019R0817 (дата доступа 16.06.2021), см.также Regulation (EU) 2019/818 of the European Parliament and of

Конечно, нелегальная иммиграция не поддается точной регистрации, но незаконно пребывающие на территории ЕС иностранцы, обнаруженные в государствах-членах, могут быть занесены в SIS. Лица, которые будут въезжать по легальной визе, будут зарегистрированными в VIS. EU-LISA также тесно связана с базой данных EURODAC[242], содержащей отпечатки пальцев, позволяющую государствам-членам сравнить отпечатки пальцев заявителей о предоставлении убежища с целью проверки о ранее поданных заявлений о предоставлении убежища, либо наличие факта незаконного въезда через границу другого государства-члена ЕС. Это, в свою очередь, облегчает установления бремя ответственности за рассмотрение такого заявления государствами-членами ЕС. Система данных позволяет установить временные рамки для передачи соответствующей информации, гарантируя в свою очередь, что лицо-заявитель или лицо, задержанное в связи с незаконным пересечением внешней границы ЕС, было своевременно зарегистрировано в системе. Регламент № 603/2013 о создании EURODAC позволяет правоохранительным органам государств-членов ЕС и Европолу сравнивать отпечатки пальцев, содержащихся в базе данных только в случаях, связанными с уголовно наказуемыми деяниями

---

the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of police and judicial cooperation, asylum and migration and amending Regulations (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 and (EU) 2019/816 PE/31/2019/REV/1 // [Электронный ресурс]. URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1560236503929&uri=CELEX:32019R0818 (дата доступа 16.06.2021)

[242] Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast) // [Электронный ресурс]. URL:https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:EN:PDF (дата доступа 16.06.2021)

или в целях предотвращения, обнаружения и расследования серебряных преступлений, таких как терроризм. Поправки, внесенные в регламент в 2013 году, расширили сферу действия этого акта и на миграционную сферу. Так, регламент позволяет государствам-членам отслеживать вторичные перемещения нелегальных мигрантов, которые ранее не подавали заявления не предоставление убежища, и использовать такую информацию для облегчения процедур повторно оформления документов и процедуры возвращения. Пакт о миграции и убежище 2020 года был направлен на расширение сферы действия Дублинского регламента. Можно сделать вывод, что это делает EURODAC еще более необходимым инструментом для обеспечения эффективного управления информацией, используемой в целях регулирования миграционных потоков. Таким образом, EURODAC становится единой европейской базой данных по миграции и убежищу в целях поддержки общей политики ЕС в области убежища и миграции.[243]

Особого внимания заслуживает деятельность Европейского агентства пограничной и береговой охраны (FRONTEX) в период последнего миграционного кризиса 2015-2020 гг. Европейское Агентство пограничной и береговой охраны регулируется Регламентом (ЕС) 2019/1896[244] от 13 ноября 2019 года. Упомянутый регламент наделяет FRONTEX усиленным мандатом и расширенными полномочиями по сравнению с ранее действовавшим Регламентом (ЕС) 2016/1624[245]. FRONTEX был основан в

---

[243] Identification of applicants: The Eurodac Regulation // [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en (дата доступа 17.06.2021)

[244] Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624 PE/33/2019/REV/1 //[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1573722151667&uri=CELEX:32019R1896 (дата доступа 15.06.2021)

[245] Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU)

2004 году как Европейское Агентство по управлению оперативно сотрудничеством на внешних границах и отвечало за координацию усилий по пограничному контролю. Однако, в качестве ответа миграционному кризису, начавшемуся в 2015 гг. Европейская Комиссия предложила расширить мандат этого органа и преобразовать его в полноценное агентство ЕС. В связи с деятельностью FRONTEX следует также упомянуть Европейскую систему наблюдения за границами (EUROSUR), которая предусматриваете общую основу для обмена информацией и сотрудничества между государствами-членами и FRONTEX в целях лучшей осведомленности и повышения способности реагирования на внешних границах с целью пресечения и предотвращения актов нелегальной иммиграции и трансграничной преступности[246]. В связи с расширением мандата и полномочий Агентства пограничной и береговой охраны, действия этого органа были квалифицированы в качестве нарушающих основные права и свободы человека, что нашло свое отражение в деле Джамаа и др.против Италии[247]. После расширения мандата, за агентством нет независимого внешнего надзора, поскольку агентство может осуществлять действия от имени ЕС. Проблема надзора за

2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC //[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624 (дата доступа 16.06.2021)

[246] Деятельность EUROSUR регулируется Регламентном (ЕС) 2019/1896. См. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624// [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1573722151667&uri=CELEX:32019R1896 (дата доступа 16.06.2021), система наблюдени за границами была введена в действие Регламентом (ЕС) №1052/2013 Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur)// [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.295.01.0011.01.ENG&toc=OJ:L:2013:295:FULL (дата доступа 16.06.2021)

[247] См.подробнее: Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy// [Электронный ресурс]. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{“itemid”:[“001-109231"]} (дата доступа 16.06.2021)

правоохранительными органами не является новой ни в области международного права прав человека, ни в праве ЕС. Суд ЕС и ЕСПЧ уже сейчас выработали некоторые прецеденты, поскольку деятельность правоохранительных органов[248] начала напрямую затрагивать и влиять на соблюдение основных прав и свобод человека. 8 октября 2020 года Суд ЕС вынес два решения C-623/17 PI [249], C-511/18 La Quadrature du Net [250] соответственно. Хотя субъектом дел являются службы национальной безопасности, Суд ЕС развил свое мнение относительно необходимого эффективно внешнего контроля над FRONTEX в том числе. В обоих случаях рассматривалось нарушение основных прав- право на неприкосновенность частной жизни, право на убежище и запрет на коллективную высылку. В решении по делу La Quadrature du Net Суд ЕС не использует термин “надзор”, но указывает на необходимость наличия суда или другого административного органа по контролю за деятельностью правоохранительных органов в целях предоставления

[248] Имеются ввиду службы национальной безопасности, другие правоохранительные органы.

[249] Case C-623/17. (Reference for a preliminary ruling – Processing of personal data in the electronic communications sector – Providers of electronic communications services – General and indiscriminate transmission of traffic data and location data – Safeguarding of national security – Directive 2002/58/EC – Scope – Article 1(3) and Article 3 – Confidentiality of electronic communications – Protection – Article 5 and Article 15(1) – Charter of Fundamental Rights of the European Union – Articles 7, 8 and 11 and Article 52(1) – Article 4(2) TEU) // [Электронный ресурс]. URL: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232083&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6258409 (дата доступа 16.06.2021)

[250] Joined Cases C-511/18, C-512/18 and C-520/18. Reference for a preliminary ruling – Processing of personal data in the electronic communications sector – Providers of electronic communications services – Hosting service providers and Internet access providers – General and indiscriminate retention of traffic and location data – Automated analysis of data – Real-time access to data – Safeguarding national security and combating terrorism – Combating crime – Directive 2002/58/EC – Scope – Article 1(3) and Article 3 – Confidentiality of electronic communications – Protection – Article 5 and Article 15(1) – Directive 2000/31/EC – Scope – Charter of Fundamental Rights of the European Union – Articles 4, 6, 7, 8 and 11 and Article 52(1) – Article 4(2) TEU // [Электронный ресурс]. URL: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232084&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6258163 (дата доступа 16.06.2021)

эффективных средств правовой защиты в соответсвии со ст,.47 Хартии основных прав и свобод ЕС. По мнению ЕСПЧ, называется ли организация, осуществляющая надзор, судом либо административным органом, не является определяющим для установления правового статуса такого органа - (Zand v Austria 1978)[251]. ЕСПЧ также подчеркнул, что суд или орган, которому поручено проведение проверки, должен обладать всеми полномочиями и предоставлять все гарантии[252], необходимые для согласования интересов и прав как правоохранительных органов, так и удовлетворять принципу соблюдения основных прав и свобод человека[253]. ЕСПЧ пояснил, что независимость органа, проводящего проверку, означает, что он должен быть третьей стороной по отношению к органу, в отношении которого проводится такая проверка. Сфера компетенции суда или независимого административного органа не должны ограничиваться проверкой действий поднадзорного органа соответствию статута/регламенту последнего. Необходимы следственные полномочия, позволяющие проверять факты любых действий агентства/служб национальной безопасности и их совместимость с основными правами и свободами человека в ЕС, изложенными в Хартии и в ЕКПЧ. Кроме того, заключение или решение контрольного органа должны иметь

---

[251] Case Zand v Austria 1978 // [Электронный ресурс]. URL: https://www.legislationline.org/download/id/4074/file/ZAND%20v%20AUSTRIA_1978.pdf (дата доступа 16.06.2021)

[252] Case C-746/18 Reference for a preliminary ruling – Processing of personal data in the electronic communications sector – Directive 2002/58/EC – Providers of electronic communications services – Confidentiality of the communications – Limitations – Article 15(1) – Articles 7, 8 and 11 and Article 52(1) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union – Legislation providing for the general and indiscriminate retention of traffic and location data by providers of electronic communications services – Access of national authorities to retained data for the purpose of investigations – Combating of crime in general – Authorisation given by the public prosecutor's office – Use of data in criminal proceedings as evidence – Admissibility) // [Электронный ресурс]. URL: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=238381&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3944777 (дата доступа 16.06.2021)

[253] См. например Case Affaire Luka c. Roumanie. // [Электронный ресурс]. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:[%22001-93648%22]%7D (дата доступа 16.06.2021)

обязательную юридическую силу. На данный момент FRONTEX не имеет надзорного органа, который отвечал бы характеристикам, установленным процентным правом Суда ЕС и ЕСПЧ. Представляется, что такой надзор в скором времени будет кране необходим, поскольку количество обвинений в нарушениях фундаментальных прав и свобод человека в отношении агентства увеличивается. Ряд агентств ООН изучают вопрос достижения эффективного мониторинга прав человека правоохранительными органами в контекста пограничного контроля. 23 февраля 2021 года УВКБ ООН и УВКПЧ подготовили сообщение, выпущено в свете нового Пакта о миграции и убежище ЕС с соответствующими предложениями о механизме проверки Агентства пограничной и береговой охраны[254]. В частности, в сообщении затрагиваются вопросы институциональной независимости агентства, о необходимости подотчетности с доступом ко всем материалам. Также подчеркивается необходимость взаимодействия FRONTEX с международными неправительственными организациями, национальными правозащитными учреждениями[255]. По нашему мнению, данные меры могли бы помочь устранить пробел в мониторинге деятельности FRONTEX, однако данные предложения носят лишь рекомендательный характер и, возможно, будут отклонены за отсутствием юридической силы.

3.3.3 Новые вызовы и правовые механизмы регулирования нелегальной миграции.

---

[254] См. также проект регламента о “сканировании” граждан третьих государств на внешних границах ЕС. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817 // [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-screening-third-country-nationals_en.pdf (дата доступа 16.06.2021)

[255] Note on Joint Consultation on Independent National Monitoring Mechanisms proposed in the EU Pact on Migration and Asylum 23 February 2021 // [Электронный ресурс]. URL: https://europe.ohchr.org/Documents/Publications/Final%20Note%20of%20the%20Joint%20OHCHR%20and%20UNHCR%20Consultation.pdf (дата доступа 16.06.2021)

Одним из основных правовых инструментов в области управления процессами нелегальной миграции выступает Дублинский Регламент III[256] (Регламент Дублин - III), в соответствии с которым у государства-члена (ЕС и государства-члены ЕАСТ) первого прибытия лица имеется обязательство по регистрации соответствующего субъекта, претендующего на статус беженца. В период миграционного кризиса данный акт показал свою несостоятельность, так как национальные правовые системы принимающих государств на внешних границах ЕС (в основном Италии и Греции), не справлялись со сложившейся ситуацией. Необходимо также отметить, что в отношении Великобритании Дублинский Регламент действовал до 31 декабря 2020 года включительно[257].

Как известно, Амстердамский договор закрепил “принцип солидарности” государств-членов, это в том числе, относится и к вопросам

[256] Дублинский Регламент был заключен в 1990 г., однако, начал действовать лишь в 1997 г., в 2003 году был заключён Регламент Дублин II, расширяющий сферу действия ранее принятого акта, в 2006 году был разработан и принят Регламент Дублин III для ответа новым вызовам в сфере нелегальной миграции. (См. подробнее: Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Deposited with the Government of Ireland) //[Электронный ресурс]. URL: https://www.cvce.eu/en/obj/dublin_convention_determining_the_state_responsible_for_examining_applications_for_asylum_lodged_in_one_of_the_member_states_of_the_european_communities_15_june_1990-en-8299847c-3aff-426c-a990-675774627e5a.html (дата доступа 23.12.2020), COUNCIL REGULATION (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national // [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32003R0343https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32003R0343 (дата доступа 22.12.2020), Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark on the criteria and mechanisms for establishing the state responsible for examining a request for asylum lodged in Denmark or any other Member State of the European Union and "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention // [Электронный ресурс]. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2004127 (дата доступа 22.12.2020)

[257] The Dublin Regulation – your questions answered // [Электронный ресурс]. URL: :https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/MEMO_16_1621 (дата доступа 22.12.2020)

миграции и убежища[258]. Традиционно Европейская Комиссия считала одним из важнейших достижений усиление наднационального компонента в области регулирования миграционных процессов. Однако, миграционный кризис, начавшийся в 2015 году показал разность подходов государств-членов к регулированию данной области[259]. В частности, прослеживались тенденции сугубо национального подхода в противодействии нелегальной миграции, в то время как с другой стороны также шло усиление значимости идеи так называемого “единого миграционного поля”. Необходимо отметить, что именно в период миграционного кризиса обострились отношения между государствами-членами и наднациональными институтами, знаменуя собой кризис “принципа солидарности”. В этой связи отдельно отметим политику так называемой Вишеградской четверки (здесь и далее- В4), в которую соответсвенно входят Венгрия, Польша, Словакия и Чехия. Позиция В4 состояла в оппозиции требованиям Европейской Комиссии пропорционально равного расселения мигрантов в соответсвии с принципом солидарности. В частности, В4 предлагалось перенести фокус с политики Европейского союза с проблем миграции на коллективную безопасность и обеспечение контроля на внешних границах[260]. Позиция Словакии заключалась в том, что необходимо повышение эффективности путем расширения полномочий Агентства пограничной и береговой охраны. Правительство Польши ссылалось на то, что государства-члены ЕС в рамках своей исключительной компетенции должны принять самостоятельное решение по вопросам регулирования нелегальной миграции. При этом В4 не отрицали возможность пересмотра Дублинского

[258] См.также 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.

[259] Балла Я. Вишеградская четверка объединят. Соверменная Европа, 2017, №7, С.8

[260] Achievements of the 2017/18 Hungarian Presidency of the Visegrad Group // [Электронный ресурс]. URL: http://www.visegradgroup.eu/documents/annual-reports. https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=367 (дата доступа 16.06.2021)

регламента, однако предложенная реформа в рамках пересмотра данного регламента не нашла своего ободрения среди государств Вишеградской четвёрки: солидарное распределение мигрантов среди государств-членов и последующие санкции со стороны Европейской Комиссии при отказе государств-членов исполнять такие требования. Эстония также придерживалась схожей позиции, придерживаясь “консервативной” позиции в отношении приема беженцев и мигрантов, предлагая изменение системы распределения вынужденных мигрантов и направить фокус на решение проблемы в государствах происхождения мигрантов [261] . В качестве решения миграционного кризиса В4 предлагали разработку и реализацию инициатив по размещению мигрантов за пределами Европейского союза путем увеличения финансовой, технической и консультативной помощи государствам происхождения (принадлежности) мигрантов. Как отмечает Потемкина О.Ю., на фоне усиления нелегальных миграционных потоков происходит все большее поощрение приема и интеграции в принимающие общества государств-членов высококвалифицированных специалистов[262].

В конечном счете Европейская Комиссия была вынуждена отступить от принципа “равной солидарности”, что возвратило правовое регулирование нелегальной миграции с наднационального на межправительственный уровень [263] . В это же самое время пересмотр положений ДФЕС и передача сферы регулирования миграционных потоков в компетенцию государств-членов привело бы к регрессу интеграционных процессов на пространстве ЕС. При этом осуществление “выборочной солидарности” напрямую бы противоречило принципам ЕС в

[261] Veebel V. Balancing between solidarity and responsibility: Estonia in the EU refugee crisis**.** Journal on Baltic Security, 2015, Vol 1,Issue 2, P. 28-62

[262] Потемкина О.А. После кризиса: “Новый старт миграционной политики ЕС”.Современная Европа , 2019, №6, С.28

[263] Биссон Л.С. Миграция вновь нарушает единство Евросоюза, Европейский Союз: факты и комментарии, 2019, № 94, с. 60–64.

области регулирования убежища и миграции. Таким образом, инициативы государств-членов, сосредоточенные на “гибкой солидарности” в целом это предложения не были восприняты наднациональными институтами, в конечном счете каждое государство-член вырабатывает свои собственные национальные механизмы по регулированию процессов нелегальной миграции, применяя при этом наиболее приемлемые для себя инструменты общей политики ЕС в данной области.

В связи с пандемией COVID-19 государства-члены ЕС и ЕАСТ закрыли внутренние границы, вследствие чего все трансферы в рамках Регламента Дублин III были прекращены, механизм трансфера нелегальных мигрантов был возобновлен в середине июня 2020 года, однако к началу ноября 2020 года снова был прекращён в связи с ухудшившейся санитарно-эпидемиологической обстановкой [264] . 23 сентября 2020 года Европейской Комиссией был предложен план по изменению Дублинского Регламента[265], так называемого Дублин IV[266]. В

[264]Там же.

[265] В частности, 20.9 миллионов неграждан ЕС являлись резидентами в государствах-членах ЕС, что составляет 4.7% от общего населения Европейского союза. Государства-члены ЕС выдали порядка 3 миллионов разрешений на пребывание в 2019 году, также 1,8 миллионов разрешений на пребывание в течение 12 месяцев. На пике миграционного кризиса в 2015 году количество незаконного пересечения границ ЕС составило 1.82 миллионов зарегистрированных случаев. К 2019 году такой показатель упал до 142 000 случаев. Количество заявок на убежище в 2015 году составило 1.28 миллионов и упало до 698 000 в 2019. За каждый год кризиса порядка 370 000 заявлений об убежище были отклонены, однако только 30% нелегальных мигрантов было возвращено в государство принадлежности. В 2019 году ЕС принял 2,6 миллионов беженцев, что порядка 0,6% от всего населения ЕС. (См. подробнее: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on a New Pact on Migration and Asylum // [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM:2020:609:FIN (дата доступа 25.12.2020)

[266] Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund] // [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:610:FIN (дата доступа 23.12.2020)

соответствии с новыми предложениями, планируется полная реформа системы регулирования правовых отношений, связанных с нелегальными мигрантами и предоставлениям политического убежища. Европейской Комиссией было отклонено предложение, сделанное ранее в 2016 году и полностью заменено последним, принятым в сентябре 2020 года. В частности, предлагается принятие нового Пакта о миграции и убежище, реформирование общей европейской системы путем принятия Регламента о критериях приема беженцев, Директивы об условиях принятия беженцев. Оба эти акта позволили бы гармонизировать национальные законодательства государств-членов, так как показывает практика, правовые средства *ad hoc*, применяемые в условиях современных миграционных вызовов, не являются эффективными [267] . Также предлагается создание Европейского Агентства убежища - органа, который будет основным информационным ресурсом обмена данными между государствами-членами.

В 2015 г. как в рамках Европейской повестки дня по миграции, так и в Европейской повестки дня по безопасности была объявлена борьба с незаконным ввозом мигрантов в качестве одного из ключевых политических приоритетов[268]. В программе действий Европейского союза по борьбе с незаконным ввозом мигрантов были изложены конкретные меры по осуществлению вышеупомянутых повесток дня [269] . Законодательство ЕС в области пресечения торговли людьми является примером прямого участия ЕС в криминализации незаконной миграции.

---

[267] См.также Егорова Е.Н. Правовые аспекты урегулирования кризиса беженцев и предоставления убежища в Европейском Союзе / Е.Н.Егорова, К.А.Лях // Миграционное право. 2018. №2. — С. 19-22.

[268] Thym D., 'The “refugee crisis” as a challenge of legal design and institutional legitimacy', 2016, 53, Common Market Law Review, Issue 6, pp. 1545-1573

[269] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. A European Agenda on Migration. // [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (дата доступа 25.12.2020)

Борьба с торговлей людьми регулируется Директивой 2002/90/ЕС[270], в которой содержатся определения соответствующих преступлений. Эта директива сопровождается Рамочным решением 2002/946/JHA [271] о криминализации поведения, описанного в директиве, устанавливающим соответствующие санкции. Прецедентное право Европейского союза в отношении, например, восприятия уголовно-правовых санкций за нарушение запрета на въезд является примером косвенного участия ЕС в криминализации незаконной миграции. Запреты на въезд предусмотрены в Директиве о возвращении[272]. Этот нормативно-правовой акт устанавливает общие стандарты и процедуры, регулирующие процесс возвращения на территорию страны происхождения нелегальных мигрантов.

В этой связи необходимо упомянуть опыт Германии в регулировании последнего миграционного кризиса. Были введены так называемые «мини-работы»: сформированы рабочие места для неквалифицированной рабочей силы, на которых человек мог работать не более 5 часов в день, заработная плата составляла не более 450 евро в месяц. Данная мера позволила вовлечь на рынок труда большое количество мигрантов, при этом такие лица перестали быть бременем для систем социального обеспечения. Кроме того, была укреплена стабильность финансово-налоговой национальной системы[273].

---

[270] COUNCIL DIRECTIVE 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence // [Электронный ресурс]. URL: https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_745481/lang--en/index.htm (дата доступа 01.04.2021)

[271] Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence// [Электронный ресурс]. URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0946 (дата доступа 25.12.2020)

[272] Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals // [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567848559365&uri=CELEX:32008L0115 (дата доступа 25.12.2020)

[273] См. подробнее:"Mini-Jobs" in Germany // [Электронный ресурс]. URL: https://handbookgermany.de/en/work/minijob.html (дата доступа 25.12.2020), Gaps in

С точки зрения стран происхождения, торговля и предпринимательская деятельность (в том числе неформальная), а также направление средств (денежные переводы) являются эффективными инструментами развития местной экономики и представляют собой источник стабильности и развития. Согласно докладу Всемирного банка, в 2019 г. денежные переводы в страны с низким и средним уровнем дохода увеличатся на 8,5%. Согласно этим оценкам, денежные переводы из ЕС составляют 466 миллиардов дол., что является новым рекордом[274].

Нелегальная иммиграция находит свое отражение в разнообразных формах[275]. Как правило, многие нелегальные мигранты начали свой въезд легально, на законных основаниях, например, приехав по туристической визе, после чего приобрели статус «незаконных» или «нерегулярных» мигрантов по истечении законного срока пребывания в стране. Таким образом, можно выделить три основных критерия определения нелегальных мигрантов: законный и незаконный въезд, легальное и нелегальное проживание, законное и незаконное трудоустройство. Отметим, что эти критерии могут создавать множество разных форм и влечь разные интерпретации нелегальной миграции[276]. В последнее время все способы борьбы с нелегальной миграцией были сосредоточены на следующих стратегиях: невозможность трудоустройства, арест и

Access to Social Security for mini-jobs In Germany //[Электронный ресурс]: //Режим доступа: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/48d21683-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-69447415 (дата доступа 25.12.2020)

[274] Record high remittances to low- and middle-income countries in 2019 //[Электронный ресурс]. URL: https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/04/23/record-high-remittances-to-low-and-middle-income-countries-in-2017 (дата доступа 22.12.2020)

[275] Егорова Е.Н. Предотвращение негативных последствий миграционного кризиса: механизм правового регулирования в ЕС / Е.Н.Егорова, А.Гукепшев // Миграционное право — 2019. — №2. — С.5.

[276] 4 types of migration data in Europe, Ranging from reports to statistics, surveys and historical databases // [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (дата доступа 24.12.2020)

последующая высылка, создание единой электронной базы для регулирования миграционных потоков на внешних границах.

Начиная с 1970 г., государства на пространстве Европейских сообществ предприняли соответствующие консолидированные меры международно-правового характера по установлению недопустимости доступа субъектов нелегальной миграции к системе трудоустройства. Наибольшее количество стран ввели санкции против работодателей в целях снижения интереса к рынку труда. Штрафы в отношении работодателей и самих нелегальных работников разнятся в разных государствах-членах ЕС[277].

Другим способом борьбы с нелегальной миграцией является арест и последующая высылка за пределы Европейского союза, как правило, в страну происхождения. Нелегальные мигранты содержатся в специальных центрах с тюремным режимом до вынесения окончательного решения по их вопросу. Необходимо отметить, что большинство лиц, содержащихся в таких центрах, не совершали уголовно наказуемых деяний, так как пребывание в стране без легальных оснований в основном всегда подпадает под административные правонарушения[278].

19 марта 2019 г. Суд ЕС вынес свое решение по делу «C-444/17 - Arib and Others»[279] (здесь и далее- Arib), в процессе которого проводился анализ о совместимости с правом ЕС L. 621-2 Ceseda[280] (французский Кодекс об

---

[277] Do Employers Face Consequences for Hiring Unauthorized Workers?//[Электронный ресурс]. URL: https://www.shrm.org/ResourcesAndTools/hr-topics/talent-acquisition/Pages/Do-Employers-Face-Consequences-Hiring-Unauthorized-Workers.aspx (дата доступа 24.12.2020)

[278] См.подробнее Егорова Е.Н. Правовое регулирование миграционных потоков в Европейском Союзе / Е.Н.Егорова. М.: МГИМО-Университет, 2018. — С.189

[279] C-444/17 - Arib and Others. Préfet des Pyrénées-Orientales v Abdelaziz Arib and Others http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-444/17 // [Электронный ресурс]. URL: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-444/17 (дата доступа 20.12.2020)

[280] Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile //[Электронный ресурс]. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&idArticle=LEGIARTI000006335284 (дата доступа 20.12.2020)

иностранцах и убежище с поправками, внесенными Законом от 31 декабря 2012 г.), предусматривающего наказание в виде тюремного заключения за незаконный въезд граждан третьих стран, с Директивой 2008/115[281] (далее «Директива о возвращении»).

Суд ЕС постановил, что лишение свободы граждан третьих стран только на основании их незаконного въезда будет возможно тогда, когда уже будет реализована процедура высылки и возвращения нелегального мигранта в государство принадлежности. В частности, Суд ЕС выделил два конкретных обстоятельства, при которых государствам-членам разрешается вынесение постановления о лишении свободы нелегального мигранта:

– во-первых, когда процедура возвращения в страну принадлежности была применена и гражданин третьей страны продолжает оставаться на территории ЕС без уважительных причин;

– во-вторых, когда гражданин третьей страны повторно въезжает на территорию этого государства-члена в нарушение запрета на въезд.

Суд ЕС рассмотрел еще один ряд исключительных обстоятельств по данному делу, а именно ситуацию, когда нелегально пребывающее на территории ЕС лицо, обладающее гражданством третьего государства, подвергается задержанию в связи с незаконным пересечением внутренних границ государства-члена, в котором был временно восстановлен пограничный контроль.

Директива о возвращении в принципе запрещает государствам - членам назначать наказание в виде лишения свободы гражданам третьих стран из-за их незаконного статуса вместо использования процедуры возвращения, включая содержание под стражей. Расширение сферы

[281] Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals // [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0115 (дата доступа 20.12.2020)

действия исключительных обстоятельств, при которых государства-члены могут назначить срок тюремного заключения для задержания граждан третьих стран только на основании их нерегулярного пребывания, возможно, поставит под сомнение единообразный механизм применения процедуры депортации. Кроме того, это поставило бы под сомнение уровень обеспечения защиты основных прав и свобод человека в соответствии со ст. 15 Директивы о возвращении.

Неправильно было бы утверждать, что директива о возвращении лишь устанавливает правовой механизм возвращения нелегального мигранта в страну принадлежности, направленный сугубо на своевременное выдворение незаконно пребывающих граждан третьих стран на территории ЕС. В Европейском союзе установлены четкие процессуальные нормы по процедурам высылки и возвращения нелегальных мигрантов для обеспечения гарантии соблюдения прав и свобод человека, в частности, права на свободу в соответствии со ст. 6 Хартии основных прав человека ЕС[282].

Говоря о предыстории дела Arib, следует отметить, что после временного восстановления Францией внутреннего пограничного контроля в соответствии со ст. 25 Шенгенского кодекса, регулирующей вопросы введения пограничного контроля на внутренних границах государств-членов, при основании предполагать о существовании серьезной угрозы государственной политике или внутренней безопасности, г-н Ариб (гражданин Марокко), был выдворен 15 июня 2016 г. в непосредственной близости от французской границы с Испанией, в соответствии с положениями французского уголовно-процессуального кодекса.

[282] See: Charter of Fundamental Rights of the European Union // [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT (дата доступа 20.12.2020)

Подозреваемый в незаконном въезде на территорию Франции г-н Ариб был помещен под стражу в соответствии со статьей L. 621-2 кодекса Ceseda. 16 июля префект территории издал в отношении г-на Ариба распоряжение о депортации с немедленным заключением под стражу. Региональный суд, в котором разбиралось дело г-на Ариба, отменил заключение под стражу и последующую процедуру, включая депортацию. Это решение было также поддержано апелляционным судом. В связи с этим префект территории подал апелляцию во французский кассационный суд, утверждая, что вынесенная мера по депортации и заключение под стражу совместима с нормами законодательства ЕС, и позволяет государствам-членам отходить от положений Директивы о возвращении в пользу положений национального законодательства[283].

Поскольку апелляционный суд не был уверен в том, что осуществление внутреннего пограничного контроля государством-членом влечет за собой исключение правового регулирования статуса незаконно пребывающего гражданина третьей страны, который задерживается в непосредственной близости от внутренних границ, из сферы действия Директивы о возвращении, он приостановил производство по делу и, руководствуясь ст. 267 ДФЕС, передал дело Суду ЕС.

Первый вопрос, поставленный перед Судом ЕС, касался толкования ст. 32 Шенгенского пограничного кодекса. Это положение предусматривает, что в тех случаях, когда вновь вводится внутренний контроль на границах, соответствующие положения раздела II (касающиеся внешних границ) применяются *mutatis mutandis*. [284]

---

[283] EDAL. European Database of Asylum Law. CJEU: Judgment in case C-444/17, Arib // [Электронный ресурс]. URL:https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-judgment-case-c-44417-arib (дата доступа 20.12.2020)

[284] Mutatis mutandis (лат.) – с заменой того, что подлежит замене; с учетом соответствующих различий; с изменениями, вытекающими из обстоятельств, с соответствующими изменениями. См. подробнее: Европейский Суд по правам человека//Словарь // [Электронный ресурс]. URL:https://europeancourt.ru/slovarik/mutatis-mutandis/ (дата доступа 25.12.2020)

Апелляционным судом был задан следующий вопрос: следует ли считать такой пограничный контроль равнозначным пограничному контролю на внешних границах ЕС, когда эту границу пересекает гражданин третьей страны, не имеющий права въезда на эту территорию.

Второй вопрос касался толкования ст. 2 (2) (a) Директивы о возвращении. Это положение позволяет государствам-членам применять упрощенные национальные процедуры возвращения нелегальных мигрантов на своих внешних границах в соответствии со ст. 4 (4) этой Директивы:

- во-первых, если гражданину третьей страны отказано во въезде через внешнюю границу в соответствии со ст. 13 Шенгенского пограничного кодекса;

- во-вторых, когда гражданин третьей страны повергается аресту государственными органами в связи с нелегальным пересечением внешней границы и впоследствии не получает разрешения на пребывание на территории того или иного государства-члена ЕС.

В своем решении Суд ЕС пришел к выводу, что содержание под стражей нелегально пребывающего лица - негражданина ЕС, арестованного в связи с пересечением внутренних границ государства-члена, в котором был вновь введен внутренний пограничный контроль, регулируется общими стандартами и процедурами, установленными Директивой о возвращении. Решение Суда было мотивировано следующими взаимосвязанными обстоятельствами:

1) Суд ЕС рассмотрел вопрос о том, является ли г-н Ариб незаконно пребывающим гражданином третьей страны по смыслу Директивы о возвращении. Из ст. 3 (2) и п. 5 Директивы следует, что граждане третьих стран считаются незаконно пребывающими на территории государства-члена, когда после незаконного въезда на территорию государства они присутствуют на этой территории без выполнения условий въезда, пребывания или проживания. Невыполнение этих условий *ipso facto* делает

их пребывание на этой территории незаконным. Поэтому г-н Ариб, который был перехвачен сразу после пересечения французской границы без соблюдения условий въезда, пребывания или проживания, установленных нормами внутренного права Франции, должен рассматриваться как незаконно пребывающий гражданин третьей страны. Следовательно, он попадает, под сферу действия Директивы о возвращении.

2) Суд ЕС постановил, что Ариб не может быть исключен из сферы действия Директивы о возвращении.

3) Суд ЕС рассмотрел вопрос о том, может ли определение правового статуса г-на Ариба быть исключено из сферы действия Директивы о возвращении на основании нормы ст. 2 (2) (a) соответствующей Директивы, которая позволяет государствам-членам частично отклонять ее положения, с учетом двух конкретных обстоятельств[285].

Суд ЕС исключил возможность того, что г-н Ариб может попасть в сферу действия первой ситуации, поскольку отказа во въезде на французскую территорию не было. Поэтому Суд ЕС сосредоточил свой анализ на том, соответствуют ли обстоятельства дела второму критерию, указанному в Директиве. Так, второй критерий Директивы касается граждан третьих стран, которые были задержаны или перехвачены национальными компетентными органами в момент незаконного пересечения внешней границы или вблизи этой границы после ее пересечения. Он далее напомнил, что ст. 2 (2) (a) Директивы о возвращении не может толковаться как разрешающая государствам-членам исключать некоторых незаконно пребывающих граждан третьих стран из сферы действия данного правового акта на том основании, что они незаконно пересекли внутреннюю границу. Однако это не препятствует государствам-членам выносить приговоры о тюремном

[285] EDAL. European Database of Asylum Law. CJEU: Judgment in case C-444/17, Arib.

заключении незаконно пребывающим гражданам третьих стран за совершение преступлений, не связанных с самим фактом их незаконного въезда/пребывания[286].

В своем решении по делу Arib Суд ЕС вновь заявляет, что государства-члены могут назначать наказание в виде лишения свободы гражданину третьей страны исключительно на основании его/ее нелегального пребывания только в том случае, если процедура возвращения, предусмотренная Директивой о возвращении, оказалась неэффективной.

14 мая 2019 г. Совет ЕС принял два регламента: Регламент 2019/817[287] и Регламент 2019/818[288], устанавливающие рамки для взаимодействия между информационными системами ЕС в области свободы, безопасности и правосудия. Новые требования оперативной совместимости, которые Европейский парламент согласовал в апреле 2019 г., обеспечат обмен информацией, значительно повысят безопасность в ЕС, позволят более эффективно проверять внешние границы, усовершенствуют механизмы обнаружения действий, подпадающих под правовые запреты, связанные с незаконной миграцией.

Как положения Регламента 2019/817, которое применяется к информационным системам в области границ и виз, так и положения Регламента 2019/818 о системах в области сотрудничества полиции и

---

[286] Там же.

[287] Regulation (EU) 2019/817 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of borders and visa //[Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567849957971&uri=CELEX:32019R0817 (дата доступа 25.12.2020)

[288] Regulation (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of police and judicial cooperation, asylum and migration// [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567849957971&uri=CELEX:32019R0818 (дата доступа 25.12.2020)

судебных органов, убежища и миграции основаны на одних и тех же компонентах совместимости, которые включают:

-европейский поисковый портал, позволяющий компетентным органам осуществлять поиск в нескольких информационных системах одновременно, используя как биографические, так и биометрические данные;

-общую службу биометрического сопоставления, позволяющую осуществлять поиск и сравнение биометрических данных (отпечатков пальцев и изображений лица) из нескольких систем;

-общее хранилище удостоверений личности, которое содержит биографические и биометрические данные граждан третьих стран, имеющиеся в нескольких информационных системах ЕС;

-детектор множественных идентификационных данных для проверки того, существуют ли биографические идентификационные данные, содержащиеся в поиске, в других охватываемых системах, чтобы обеспечить обнаружение нескольких идентификационных данных, связанных с одним и тем же набором биометрических данных.[289]

Необходимо упомянуть о межправительственных переговорах между ООН и государствами-членами по новому документу - Глобальному договору о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции (здесь и далее - ГРМ). Этот процесс был начат с Нью-Йоркской декларации Генеральной Ассамблеи ООН о беженцах и мигрантах от 19 сентября 2016[290] г., в которой содержался призыв к подписанию двух договоров: о

[289] Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national//[Электронный ресурс]. URL: https://www.unhcr.org/4a9d13d59.pdf (дата доступа 23.12.2020)

[290] Нью-Йоркская декларация. Главы государств и высокие представители, собравшиеся 19 сентября 2016 года для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, единогласно одобрили важнейший итоговый документ. //[Электронный ресурс]. URL: https://refugeesmigrants.un.org/ru/declaration (дата 23.12.2020) Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 сентября 2016 года /[Электронный ресурс]: //Режим доступа:

беженцах и о миграции (A/RES/71/1). Правительство США объявило о своем решении не участвовать в переговорах ГРМ, в то время как Европейский союз откликнулся на данное предложение. 20 февраля 2018 г. глава делегации ЕС в ООН выступил с заявлением по проекту ГРМ. Он заявил, что в тексте следует дополнительно отразить два аспекта: во-первых, различие между регулярными и нерегулярными мигрантами и, во-вторых, ответственность государства перед своими гражданами, включая возвращение и реадмиссию нелегальных мигрантов[291].

Таким образом, дальнейшее четкое правовое разграничение между различными категориями мигрантов и видами миграции будет способствовать достижению цели договора в части укрепления сотрудничества в области безопасной, упорядоченной и регулярной миграции, а также сокращения нерегулярной миграции.

Для наиболее успешного решения множества проблем, связанных с нелегальной миграцией на пространстве Европейского союза, сегодня требуется система правовых, политических, экономических действий, основанных не только на его собственной правовой базе ЕС и на нормативно-правовой базе государств-членов, но и учитывающих правовые требования и принципы, содержащиеся в международно-правовых регуляторах и отражающие современную концепцию обеспечения защиты прав и свобод человека и международной безопасности.

Тенденции цифровизации, определяющие современное состояние общества и динамику социальных структур, существенно повлияют на

---

https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration_RUS.pdf (дата 23.12.2020)

[291] Statements by Special Representative. Statement by Louise Arbour, Special Representative of the Secretary-General for International Migration. Special event to mark the observance of the World Social Justice Day – 20 February 2018 Theme: Workers on the move: the quest for social justice //[Электронный ресурс]. URL: https://refugeesmigrants.un.org/statement-special-representative-secretary-general-international-migration-louise-arbour (дата доступа 25.12.2020)

развитие правового регулирования отношений в сфере управления миграционными процессами на пространстве ЕС. В качестве одного из значимых инструментов трансформации миграционной политики Европейского союза можно обозначить комплексное использование юридических процедур контроля и отслеживания фактов нелегальной миграции, предполагающих применение новейших информационных систем учета данных. При этом незыблемо важной основой реализации соответствующих технологий в условиях «информационной» реальности является обеспечение баланса публичных, общественных и частных интересов, а также неукоснительное соблюдение и защита прав и свобод человека.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результатами диссертационного исследования являются основные научные положения, выводы, рекомендации. В ходе работы над исследованием нами была предпринята попытка выявления механизмов правового регулирования области легальной миграции наднациональными институтами Европейского союза.

Нами были выделены основные этапы историко-правового регулирования миграции в ЕС, так первый этап, знаменующий собой подписание Маастрихтского договора закрепил принцип межгосударственного сотрудничества в области миграции, второй этап, в рамках которого был принят Амстердамский договор усилил роль наднациональных институтов и в целом ЕС в сфере формирования общей политики в данной области. После вступления в силу Лиссабонского договора область регулирования миграционной сферы стала предметом смешанной компетенции государств-членов и Европейского союза. Институты ЕС посредством применения положений ДЕС и ДФЕС, также инструментов мягкого права осуществляют политику в области легальной миграции.

В ходе проведения анализа установившейся терминологии в международном миграционном праве и праве ЕС, нами было установлено, что термин “мигрант” включает в себя множество разных правовых статусов, так как на определение правового статуса конкретного лица влияет множество причин, включая критерии, установленные национальным законодательством государств принадлежности/принимающего государства. В целях предпринятого диссертационного исследования нами было отдано предпочтение термину “мигрант” “ммигранту.” Так как термин “иммигрант” сопряжен с

завершённостью процесса- приобретение статуса резидента в принимающем государстве, в то де самое время термин мигрант включает в себя четко определённые категории лиц, включая трудящихся-мигрантов, лиц, чьи передвижения нашли свое отражение в правовом поле, например незаконно ввезенные мигранты, а также те, чей статус или способы передвижения не имеют четкого определения в международном праве, например иностранные студенты. Также нами была предпринята попытка формулировки определения и установления основных элементов легальной миграции в ЕС: “Легальная иммиграция в ЕС- это акт перемещения лица, сопряженный с пересечением внешних границ Европейского союза с соблюдением установленных правовых требований, с целью последующего проживания на территории государств-членов и связанной с: воссоединением семьи, трудоустройства, включая привлечение в качестве высококвалифицированного специалиста, академического обмена”.

На данный момент нельзя говорить о слаженном эффективном правовом регулировании миграции на наднациональном уровне, как было задумано авторами Амстердамского договора. Это в частности, объясняется тем, что ЕС в рамках своих компетенций, может принимать в основном директивы в сфере легальной миграции. Как известно, директива - это правовой инструмент гармонизации национальных правовых систем, в то время как регламент выступает инструментом координации. Учитывая то, что положения директив подлежат имплементации в национальное законодательство государств-членов, а за государствами остается прерогатива в выборе средств и способов правореализации тех или иных положений, неминуемо будет происходить фрагментация миграционного законодательства.

Основу нормативно-правового регулирования легальной миграции составляют 9 секторальных директив, которые были нами классифицированы по сферам регулирования: (регулирование трудовой

миграции, в частности в сфере привлечения высококвалифицированных специалистов, академическая мобильность, воссоединение семьи), посредством которых ЕС реализует общую политику в области миграции в рамках своей компетенции, в то же самое время государства-члены обладают прерогативой в создании и выборе правовых средств имплементации положений директив. Представляется, что именно секторальный подход позволил выработать наиболее эффективный механизм правового регулирования области легальной миграции.

В частности, в ходе проведенного исследования нами был раскрыт механизм действия Директивы «Голубая карта». Несмотря на то, что данный правовой инструмент выступает в качестве рычага для привлечения в Европейский союз высококвалифицированных специалистов, положения Директивы в полной мере применяются лишь в двух государствах-членах ЕС: в Германии и в Люксембурге. Это объясняется тем, что национальные правовые системы государств-членов имеют собственные правовые механизмы привлечения высококвалифицированных работников. На практике национальные механизмы малоэффективны, помимо множества административных барьеров для самого заявителя, работодатель должен инициировать тестирование внутреннего рынка труда ЕС на отсутствие специалиста с такими же квалификациями, как и специалист, являющийся гражданином третьей страны. Все это не способствует созданию хорошо слаженного эффективного механизма привлечения специалистов из стран, не входящих в ЕС. Дифференциация и детализация правовых положений, создание единообразно применяемого механизма трудоустройства, с общим набором критериев и необходимых квалификаций для заявителя, несомненно, явилось бы важным элементом в совершенствовании нормативно-правовой базы ЕС.

Отметим, что ЕС реализует именно *общую, а не единую* политику в области легальной миграции. Меры, предпринимаемые институтами ЕС в

области регулирования легальной миграции напрямую зависят от принципа субсидиарности. Принцип субсидиарности отражен в ст.5(3) ДЕС: “В сферах, которые не входят в исключительную компетенцию ЕС, Союз действует только в том случае, и в той или иной мере, если предпринимаемые меры не могут быть в достаточной мере быть реализованы государствами-членами ни на центральном, ни на региональном или местном уровнях, но могут быть лучше реализованы на уровне Союза”. Мы можем сделать вывод о том, что акты, принимаемые ЕС в области регулирования легальной миграции, должны быть обоснованы принципом субсидиарности. Это также означает, что у государств-членов возникают обязательства в рамках осуществления так называемой “внутренней” компетенции. Так, государства-члены обязаны принять необходимые меры по имплементации: она может принять законодательную форму в случае директив, а также административную форму в случае применения регламентов. Государства-члены при формировании и реализации национальных политик в области регулирования миграции, могут выходить за пределы норм, установленных на наднациональном уровне. Однако, национальные нормы права не могут противоречить минимальным правилам и стандартам, установленных ЕС.

Важнейшим элементом политики ЕС в области легальной миграции является интеграция граждан третьих государств в общества принимающих государств-членов ЕС, осуществляемая на основе принципа субсидиарности. Меры, предпринимаемые Европейским союзом в сфере интеграции не предполагают под собой гармонизацию национальных правовых систем. Представляется, что действия ЕС нацелены на постепенное приближение правового статуса граждан третьих государств, легально пребывающих на территории ЕС, долгосрочных резидентов к правовому статусу граждан Европейского союза.

Было установлено, что в праве ЕС нет единообразно применяемого термина «нелегальная миграция». Часто под определение данного явления попадают совершенное разные категории мигрантов, также нет единого правового подхода в вопросе о квалификации действий лиц в качестве субъективной стороны в составе уголовно-наказуемого деяния. Этот пробел в праве создает терминологические и практические проблемы. На сегодняшний день Европейская Комиссия рекомендует использование термина «нерегулярная миграция», означающего, что то или иное лицо на законных основаниях въехало на территорию государства-члена ЕС, однако продолжает пребывать и осуществлять трудовую деятельность на незаконных основаниях. Действия таких лиц не криминализированы, поскольку ими не было совершено нелегальное пересечение государственных границ. Однако при этом данные действия нарушают административные нормы принимающего государства. Более того, такие лица остаются в «серой зоне» закона, несмотря на осуществление трудовой деятельности, на них не распространяется медицинская страховка и страхование от социальных рисков. В конечном счете эта категория субъектов правоотношений социально не защищена, а при наступлении определенных обстоятельств она будет являться финансовым бременем для налогоплательщиков принимающего государства.

Несмотря на то, что действия нерегулярных мигрантов не криминализированы, такие лица подвергаются большей дискриминации по сравнению с другими категориями мигрантов. Тем не менее, выделение такой категории как «нерегулярные мигранты» позволяет отграничить их от других категорий мигрантов, что в свою очередь позволит законодателям вывить их правовой статус и разработать эффективный механизм регулирования правовых отношений с их участием и обеспечить гарантии соблюдения их основных прав и свобод.

Миграционный кризис 2015-2020 гг. показал, что усиление потоков нелегальных мигрантов негативно сказывается на сферу легальной

миграции. Противодействие легальной миграции отводит на второй план важнейшие элементы как для развития самого ЕС, так и для национальных экономик государств-членов. В частности, привлечение высококвалифицированных специалистов граждан третьих государств, как представляется, имеет лишь позитивные стороны для развития государств-членов. Данная категория лиц не представляет собой "социального бремени" для национальных систем социального и медицинского обеспечения, обладая наиболее приближенным правовым статусом к гражданам ЕС данная категория лиц наиболее успешно интегрируется в принимающем обществе.

В свете последних событий особую значимость приобрели специализированные агентства ЕС в области миграции, такие как, Европейский офис поддержки убежища (EASO), Агентство ЕС по крупномасштабным ИТ-системам (EU-LISA), Европейское агентство пограничной и береговой охраны (FRONTEX). В частности, компетенция FRONTEX была существенно расширена в 2019 году, на сегодняшний день агентство представляет собой один из основных инструментов по борьбе с нелегальной миграцией. В то же самое время расширенные полномочия агентства вызывают все больше вопросов относительно объективного соотнесения действий FRONTEX с основными правами и свободами человека. На сегодняшний день Суд ЕС и ЕСПЧ выработали прецеденты, касающиеся необходимости установления контроля и надзора независимым административным органом за службами национальной безопасности, которые путем толкования были развиты и на деятельность FRONTEX в том числе. Внедрение новых информационных технологий, широко использующиеся специализированными агентствами ЕС, такие как EUROSUR, EURODAC, VIS II, безусловно, сыграли большую роль в противодействии нелегальной миграции и и как представляется, преодолении негативных последствий миграционного кризиса. Однако развитие информационных технологий неизбежно приводит к появлению

новых проблем в области правоприменительной практики, в первую очередь, в отношении соблюдения основных прав и свобод человека. Как показывает практика, новые цифровые системы играют важнейшую роль в обеспечении национальной безопасности и экономической стабильности государств-членов ЕС, однако соблюдение прав человека остается важнейшим принципом, на котором строится Европейский союз. Именно поэтому необходимо применение сбалансированного подхода в регулировании процессов нелегальной миграции в сочетании с незыблемым верховенством прав и свобод человека.

В период миграционного кризиса показала свою несостоятельность система, установленная Дублинским регламентом. Некоторыми государствами-членами была принята политика осуществления национального подхода в регулировании процессов нелегальной миграции, в то же самое время в рамках проекта реформы Дублинского регламента шло усиление значимости идеи так называемого “единого миграционного поля”, данная ситуация ознаменовала собой кризис принципа солидарности, нашедшим свое отражение в Амстердамском договоре. Кризис принципа солидарности частично вернул правовое регулирование нелегальной миграции с наднациональной плоскости в плоскость межгосударственного сотрудничества. Отметим, что пересмотр положений учредительных договоров и передача сферы регулирования миграции в компетенцию государств-членов привело бы к регрессу уже достигнутого прогресса в области интеграции граждан третьих государств в принимающие общества ЕС. Нами было отмечено, что позиции государств-членов, основанные на “гибкой солидарности” не были восприняты наднациональными институтами. Таким образом, и на сегодняшний день каждое государство-член вырабатывает свои собственные национальные механизмы по регулированию процессов нелегальной миграции, применяя при этом наиболее приемлемые для себя инструменты общей политики ЕС в данной области.

Особое значение на миграционные процессы оказала пандемия COVID-19. На данный момент мы уже можем говорить о результатах пандемии, повлиявшей негативно в целом как на национальные экономики государств-членов ЕС, так и на реализацию основных прав и свобод человека. Так, пандемия показала, что мигранты играют важную роль в национальных экономиках, более 13% являются ключевыми работниками в таких сферах как строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, торговля и т.д. Несмотря на то, что высококвалифицированные работники пользуются наиболее благоприятным положением как со стороны государственных органов, так и со стороны граждан принимающих государств, именно трудящиеся-мигранты задействованы в основных секторах экономики: транспорт, уборка, строительство и так далее. Также низкоквалифицированные мигранты наиболее подвержены негативным последствиям пандемии, учитывая особенность систем медицинского и социального обеспечения, основанных на обязательных ежемесячных взносах. Доход многих мигрантов не удовлетворяет обязательным квалификационным требованиям для получения страхования. По сообщениям Всемирного банка, в результате пандемии в 2020 г. доход граждан развивающихся государств упадет на 20%. Прогнозируется, что негативные последствия пандемии, такие как отсутствие заработка, доступа к продовольствию и основным медикаментам приведёт к еще большему усилению миграционных потоков в Европу[292].

В свете последних событий представляется необходимым затронуть вопрос выхода Великобритании из Европейского Союза. Как известно, Великобритания вышла из внутреннего рынка 31 декабря 2020 года, тем

[292] См. подробнее: Potential migration implications of the COVID-19 crisis //[Электронный ресурс]: URL: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/potential-migration-implications-covid-19-crisis_en (дата доступа 25.12.2020), COVID-19 Crisis Through a Migration Lens Migration and Development Brief 32 April 2020 //[Электронный ресурс]: //URL: https://www.knomad.org/sites/default/files/2020-06/R8_Migration%26Remittances_brief32.pdf (дата доступа 23.12.2020)

самым произошло аннулирование всех актов первичного и вторичного права ЕС в отношении Соединенного Королевства. Так, в рамках выхода были разработаны два документа: Билль о миграции и Билль об агрокультуре. Начиная с 1 января 2021 года, граждане государств-членов ЕС будут иметь такой же правовой статус, как и граждане третьих государств. Это означает, что прекращает действие принцип свободы передвижения лиц, товаров, услуг и капиталов. Граждане ЕС должны будут заблаговременно получить разрешение на работу. В это же самое время разрабатывается специальный ускоренный режим получения разрешения на работу для ученых, академиков, инвесторов, предпринимателей, работников здравоохранения.

Учитывая, что Великобритания традиционно была государством с достаточно большим процентом легальных мигрантов из государств-членов ЕС, работавших как в секторе здравоохранения, так и в агропромышленном комплексе, представляется, что с принятием Билля о миграции число мигрантов значительно уменьшится, так как правовой статус далеко не всех заявителей будет отвечать всем критериям балльной системы. С выходом из единого рынка ЕС Великобритания утратит возможность свободной продажи своих товаров на территории Европейского союза, что неминуемо приведет к еще большей их потребительской стоимости и как следствие, уменьшение легальных миграционных потоков. Как представляется, в ближайшем будущем данная ситуация негативно скажется на национальной экономике, поскольку именно низкоквалифицированные мигранты задействованы в таких секторах экономики, как транспорт, уборка помещений и улиц, социальная работа.

В рамках диссертационного исследования нами также были проанализированы некоторые аспекты деятельности ЕАЭС в рамках миграционной политики, в частности его государств-членов в аспекте предотвращения последствий пандемии COVID-19. Проведение такого

анализа нам представляется особо важным и практически значимым, так как мы предприняли попытку раскрытия опыта ЕС сквозь призму правового регулирования аналогичных отношений на евразийском пространстве.

Евразийский экономический союз как молодое интеграционное образование еще не имеет нормативно-правовой базы в области регулирования миграции. В соответствии с положениями Договора о создании ЕАЭС, данное образование является “международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью. То есть, ЕАЭС как организация сосредоточена сугубо на развитии в экономической сфере, что предполагает стабильное развитие экономик государств-членов и формирование единого внутреннего рынка. Таким образом, обеспечение и защита прав человека не ставятся в качестве основных целей для государств-членов ЕАЭС[293]. В то же время необходимо отметить, что принцип свободы передвижения лиц напрямую связан с реализацией прав человека. В рамках ЕАЭС отсутствует институциональная база для защиты прав человека, поскольку в компетенцию наднациональных органов ЕАЭС данная сфера не входит. Так, наднациональный Суд рассматривает дела, связанные с реализацией Договора о ЕАЭС. Однако, вопросы, связанные с защитой прав человека не входят в его компетенцию. Тем не менее, Евразийской экономической комиссией в рамках своих полномочий ведется большая работа в области социальной политики. На данный момент еще рано говорить о наднациональном регулировании сферы внешней легальной миграции. Данная сфера остается в исключительной компетенции государств-членов. Поступательно развивается лишь сфера

[293] Касьянов Р. А., Торкунова Е. А. Обеспечение прав человека на постсоветском пространстве // Вестник МГИМО. 2015. № 5. С. 56–62; См.также Григорьев И. В. Правовое регулирование медицинской помощи гражданам государств ЕврАзЭС // Трудовое право в России и за рубежом. 2010. № 3. С. 51−53.

урегулирования труда граждан государств-членов ЕАЭС. В частности, государства-члены имплементировали в национальные законодательства Договор о создании ЕАЭС 2015 года, содержащий положения о правовом статусе трудящихся государств-членов. Таким образом, государства-члены ЕАЭС гарантируют реализацию и обеспечение прав трудящихся на своих территориях не только в части закрепления системы правовых дозволений, связанных с получением обязательного разрешения на работу, но также в отношении соблюдения трудовых и социальных прав работников.

По сообщениям Евразийской экономической комиссии, «преференции на едином рынке труда, предоставляемые гражданам Евразийского экономического союза и недоступные для работников из третьих стран, способствуют увеличению легальности трудовой миграции»[294]. Также ЕЭК работает над внедрением механизма пенсионного обеспечения трудящихся граждан стран-участников ЕАЭС, создания единой электронной базы данных «Работа без границ», признания документов об учёных званиях и образовании по педагогическим, юридическим, медицинским, фармацевтическим специальностям, а также усовершенствует процедуры урегулирования проблем трудящихся, возникающих в процессе пребывания в государстве трудоустройства. Данные статистики указывают на увеличение миграционных потоков: в 2014 году в России, основной стране приема трудящихся, с целью работы на миграционный учет было поставлено 371 656 граждан Кыргызстана, а по итогам 2019 года их число увеличилось на 22% и составило 453 702 человек. Численность граждан Кыргызстана, застрахованных в системе индивидуального персонифицированного учета Российской Федерации, на 1 июля 2019 года

[294] В ЕАЭС растет поток публичной трудовой миграции //[Электронный ресурс]: //URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/Pages/default.aspx(дата доступа 11.11.2020)

составила 475 051 человек. В отношении 243 527 граждан были начислены страховые взносы[295].

В связи с этим, необходимо отметить, что в рамках ЕАЭС и СНГ на данный момент не существует такого понятия как «нерегулярная миграция». Конечно, нормативно-правовая база предоставляет и гарантирует гражданам государств-членов право на свободу передвижения. В особенности в рамках ЕАЭС вопрос с регулированием миграции решен намного эффективнее, чем в праве СНГ. Договор о ЕАЭС предоставляет основные трудовые права и права на социальное обеспечение, в то время как государства-члены гарантируют исполнение таких прав. Однако как показывает практика, далеко не все трудящиеся-мигранты регистрируются по месту проживания. При осуществлении трудовой деятельности отношения многих трудящихся с работодателем либо не оформлены, либо закреплены в рамках гражданско-правового характера. В результате данная категория лиц остается в «серой зоне» для национального права государства-члена пребывания.

В связи с вышесказанным, нам представляется, что правовое закрепление понятия «нерегулярная миграция» в нормативно-правовой базе ЕАЭС позволит не только разграничить разные категории мигрантов, но и создать более эффективный правовой механизм отслеживания лиц, взъезжающих на территорию государств-членов, определить критерии квалификации преступлений, связанных с незаконным пересечением границ, осуществлять высылку незаконных мигрантов, а также поможет усовершенствовать правовое регулирование статуса лиц, подпадающих под категорию регулярных мигрантов.

---

[295] Аналитический отчет. Решение проблем трудовой миграции в контексте Евразийского Союза. // [Электронный ресурс]: URL: https://www.pragueprocess.eu/documents/repo/176/Analytical_report_Labour_migration_EAEU_RU.pdf (дата доступа 22.12.2020)

Более того, прогнозируется еще большее увеличение миграционных потоков в связи с развитием интеграционных процессов не только внутри самого ЕАЭС, но и извне. В дальнейшем, институтам ЕАЭС понадобится расширение своих компетенций путем изменения Договора о ЕАЭС в части формирования общей внешней миграционной политики.

Более того, реализация принципа эффективной защиты прав человека напрямую связана с принципом юридической защиты. После изучения модели Европейского союза, мы можем говорить о том, что Суд Европейского Союза, независимый от национальных судебных систем государств-членов ЕС, осуществляет большую функцию по толкованию права и выработке источников права ЕС. В соответствии с Договором о создании ЕАЭС, Суд союза не обладает полномочиями в сфере защиты прав человека. Представляется, что для наделения Суда ЕАЭС такой юрисдикцией необходимо внесение соответствующих поправок к Договору о создании ЕАЭС.

Сегодня политика ЕС в области миграции направлена не на сдерживание или ограничение миграционных процессов, как таковых, а на разумное правовое регулирование с эффективным механизмом правоприменения. С одной стороны, усиливается степень правовых ограничений, связанных с перемещением границ ЕС и жестко пресекаются факты незаконного пересечения границ. Но, с другой же стороны, закрепляются правовые и экономические стимулы, обеспечивающие привлечение на территорию Европейского союза ученых, исследователей, высококвалифицированных специалистов посредством таких правовых инструментов, как «Голубая карта», создание программ академической мобильности как Erasmus+. В перспективе, все это, несомненно, будет положительно сказываться на состоянии национальных экономик государств-членов ЕС, в частности, на финансовой стабильности систем социально-медицинского обеспечения, налоговой системы.

Что же касается разногласий между государствами-членами ЕС в области регулирования нелегальной миграции, то они усугубляются растущей внутриполитической напряженностью, обеспокоенностью воздействия нелегальной миграции на общественную безопасность и стабильность национальных систем социального обеспечения и здравоохранения [296]. Тем не менее, при разработке общей политики государства-члены ЕС действуют скоординированно, в целях обеспечения коллективной безопасности. Представляется, что скоординированная деятельность государств-членов ЕС должна содержать в себе следующие элементы:

- обеспечение надлежащих гарантий безопасного и своевременного регулирования миграционных процессов. Разработка единообразного механизма предоставления статуса мигранта в странах ЕС;

- включение в соглашения о реадмиссии с третьими странами юридических оговорок о верховенстве прав и свобод человека, особенно в отношении таких лиц, для которых пока не установлено государство принадлежности;

- определение юридических процедур, регламентирующих содержание под стражей нелегальных мигрантов с учетом направленности на обеспечение прав и свобод человека, и минимизирующих применение такого процессуального ограничения, как содержание под стражей;

- разработка процессуальных норм, связанных с защитой нелегальных мигрантов, включая право оспаривания в судебном порядке решения государственных органов стран ЕС о высылке;

---

[296] Необходимо отметить, что несмотря на согласовалось позиций государств-членов ЕС в некоторых вопросах, тем не менее этого достаточно сложно добиться, достаточно вспомнить о так называемых opt-out Польши, Дании, Великобритании в отношении Регламентов и Директив, касающихся социального обеспечения, прав трудящихся-мигрантов. В частности, Регламентов о координации систем социального обеспечения- Регламента 1408/71, Регламента 987/2009 и других.

- заключение соглашений о порядке высылке нелегальных мигрантов с государствами, откуда прибыли соответствующие лица;

- обеспечение прав несовершеннолетних иждивенцев нелегальных мигрантов в соответствии с международно-правовыми нормами об охране прав ребенка[297].

[297] Division of competences between European Union and its Member States concerning immigration. //[Электронный ресурс]. – URL https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT(2011)453178_EN.pdf (дата доступа 20.12.2020)

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ГА ООН − Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций

ЕАЭС – Евразийский экономический союз

ЕС- Европейский союз

ЕСПЧ- Европейский суд по правам человека

ДЕС- Договор о Европейском союзе

ДФЕС- Договор о функционировании Европейского союза

МОТ – Международная организация труда

НКП- национальные контактные пункты

ООН – Организация Объединенных Наций

РФ – Российская Федерация

РБ- Республика Беларусь

СНГ, Содружество – Содружество Независимых Государств

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Источники

Международные нормативно-правовые акты и документы:

9. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. [Электронный ресурс] // Международное публичное право: сб. документов. – М., 1996. – Т. 1. – С. 67−87. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (дата обращения: 19.04.2020).
10. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Международное право в документах. – М., 2002. – С. 101–106.
11. Декларация ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, от 13 декабря 1985 г. // Действующее международное право. – М., 1996. – Т. 1. – С. 255−259.
12. Декларация тысячелетия ООН: от 8 сентября 2000 г. (резолюция № A/RES/55/2) [Электронный ресурс] // ООН: офиц. сайт. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (дата обращения: 17.11.2020).
13. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г. // Международное публичное право: сб. документов. – М., 1996. – Т. 1. – С. 2–8.
14. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. // Международное публичное право: сб. документов. – М., 1996. – Т. 1. – С. 8–12.
15. Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г., принятая Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 6–28.
16. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // Международное право в документах. – М., 2002. – С. 117–136.

17. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. // Международное право в документах. – М., 2002. – С. 107–116.

18. Сан-Сальвадорский протокол к Американской конвенции по правам человека в области экономических, социальных и культурных прав. 1988 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/a-52.html (дата обращения: 01.12.2020

19. Устав ООН от 26 июня 1945 г. // Действующее международное право. – М., 1996. – Т. 1. – С. 7–33.

20. Хартия социального обеспечения от 15 февраля 1982 г. [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс». Версия 40000.00.28 (дата обращения: 17.11.2020).

21. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cmw.aspx (дата доступа 26.05.2021)

Акты Совета Европы

22. Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов Совета Европы от 24 ноября 1977 г. (ets. № 93) [Электронный ресурс] // Conventios: сайт по междунар. праву. – URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=19946 (дата обращения: 17.11.2020).

23. Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 г. // Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 4. – С. 17–67.

Акты Европейского Союза:

Акты первичного права

24. Charter of Fundamental Rights of European Union // Official Journal of the European Communities. C364/01, 2000.

25. Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. C326. – 2012. – Vol. 55. – P. 13–46.

26. Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. C326/1. – 2012. – Vol. 55. – P. 47–200.

27. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Protocol (No21) 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; Proto-col (No22) on the position of Denmark. OJ C 326, 26.10.2012. P. 299-303.//[Электронный ресурс].-URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT (дата обращения 20.05.2021)

28. Draft Treaty establishing the European Union adopted by Resolution of the European Parliament 14.02.1984 // Bulletin of the European Communities. – 1984. – № 2. – P. 8–26.

29. Single European Act // Official Journal of the European Union. L 169/1. – 1987. – Vol. 30.

30. Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992: Protocol on social policy // Official Journal of the European Union. C 191/90. – 1992. – Vol. 35.

31. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. Official Journal. C340.1997. 10.11.1997- P. 1-144.

32. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts-Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union, Official Journal C 340, 10/11/1997 p. 0093.

33. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. Official Journal. C 306, 17.12.2007, p. 1-271.

34. Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities Treaty establishing the European Community / Merger Treaty //[Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/merger-treaty (дата доступа 03.04.2021)

35. Хартия Европейского Союза об основных правах [Электронный ресурс] // Право Европейского Союза. – URL: http://eulaw.ru/treaties/charter (дата обращения: 02.12.2020).

Международные Соглашения между членами-государствами ЕС

36. Agreement Between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons // Official Journal. L114/6. – [2002].

37. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Deposited with the Government of Ireland) //[Электронный ресурс]: // URL: https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=1990090 (дата доступа 23.12.2020)

38. Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark on the criteria and mechanisms for establishing the state responsible for examining a request for asylum lodged in Denmark or any other Member State of the European Union and "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention //[Электронный ресурс]: // URL: https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2004127 (дата доступа 22.12.2020)

Акты вторичного права ЕС

39. Council Directive 89/665 of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public contracts [1989] OJ L395/33.

40. Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union //[Электронный ресурс] - URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019L1152 (дата доступа 23.03.2021)

41. Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals //[Электронный ресурс]: //URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0052 (дата доступа 23.12.2020)

42. Council Regulation (EEC) 2793/81 of 17 September 1981 amending Regulation (EEC) No 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons, self-employed persons and to their families moving within the Community and Regulation (EEC) 574/72 fixing the procedure for implementing Regulation (EEC) No 1408/71 [1981] OJ L275/1.

43. COUNCIL REGULATION (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national //[Электронный ресурс]: // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32003R0343https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32003R0343 (дата доступа 22.12.2020)

44. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification Official Journal L 251 , 03/10/2003 P. 0012 - 0018 /[Электронный ресурс].-URL: // https://eur-lex.europa.eu/legal-

content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0086 (дата доступа 14.12.2020)

45. 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 [Электронный ресурс].- URL: // https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:EN:PDF (дата доступа 14.12.2020)

46. Council Regulation (EC) 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality [2003] OJ L124/1.

47. 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 [Электронный ресурс]. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0050 (дата обращения 12.12.2020)

48. Council Decision of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' 2007/435/E C [OJ 2007 L 168/18] [Электронный ресурс]. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2007:168:TOC (дата доступа 15.12.2020)

49. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the Right to Family Reunification Council Directive 2003/86/EC // [Электронный ресурс]. – URL: https://www.refworld.org/docid/3f8bb4a10.html (дата доступа 10.12.2020)

50. COUNCIL DIRECTIVE 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research //[Электронный ресурс]. – URL: https://eur-

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF (дата доступа 01.09.2020)

51. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents //[Электронный ресурс]. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0109 (дата доступа 15.12.2020)

52. COUNCIL REGULATION (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national //[Электронный ресурс]: // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=EN (дата доступа 22.12.2020)

53. 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 families to move and reside freely within the territory of the Member-States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC [2204] OJ L158/77, last amended by Regulation (EU) 492/2011of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union [2011] OJ L141/1.

54. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals //[Электронный ресурс]: // URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567848559365&uri=CELEX:32008L0115 (дата доступа 23.12.2020)

55. Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence //[Электронный

ресурс]: / URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002L0090 (дата доступа 22.12.2020)

56. Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorized entry, transit and residence, Official Journal L 328/17.

57. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals //[Электронный ресурс]: // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567848559365&uri=CELEX:32008L0115 (дата доступа 25.12.2020)

58. 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 //[Электронный ресурс]. –URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/801/oj (дата доступа 15.12.2020)

59. The EU Blue Card Directive December 2015 Directive 2009/50 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment [Электронный ресурс].- URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/558766/EPRS_BRI%282015%29558766_EN.pdf (дата доступа 14.12.2020)

60. 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 [Электронный ресурс]. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32014L0036 (дата доступа 13.12.2020)

61. 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 [Электронный ресурс]. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-

content/EN/TXT/?qid=1582971667885&uri=CELEX:32014L0066 (дата доступа 13.12.2020)

62. Regulation (EEC) 3 of the Council of 25 September 1958 on social security for migrant workers [1958] OJ 30/561 (Reglement 3 concernant la securite sociale des travailleurs migrants, last amended by Reglement (CEE) n 419/68 du Conseil, du 5 avril 1968, modifiant et completant certaines dispositions des reglements n 3 et 4 concernant la securite sociale des travailleurs migrants OJ L87/1).

63. Regulation (EEC) 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community [1971] OJ L149/2, last amended by Regulation (EC) 592/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 amending Council Regulation (EEC) No 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community [2008] OJ L177/1.

64. Regulation (EU) 2019/817 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of borders and visa and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 and (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council and Council Decisions 2004/512/EC and 2008/633/JHA //[Электронный ресурс]: //Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567849957971&uri=CELEX:32019R0817 (дата доступа 25.12.2020

65. Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) // [Электронный ресурс]- URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0810 (дата доступа 20.12.2020)

66. Regulation (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of police and judicial cooperation, asylum and migration and amending Regulations (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 and (EU) 2019/816 PE/31/2019/REV/1 //[Электронный ресурс]: // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567849957971&uri=CELEX:32019R0818 (дата доступа 25.12.2020)

67. Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national //[Электронный ресурс]: // URL: https://www.unhcr.org/4a9d13d59.pdf (дата доступа 23.12.2020)

68. Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA /[Электронный ресурс]: //URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2219 (дата доступа 16.06.2021)

69. Regulation (EU) 2019/817 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of borders and visa and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 and (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council and Council Decisions 2004/512/EC and 2008/633/JHAPE/30/2019/REV/1 //[Электронный ресурс]: // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1560236503929&uri=CELEX:32019R0817 (дата доступа 16.06.2021)

70. Regulation (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability

between EU information systems in the field of police and judicial cooperation, asylum and migration and amending Regulations (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 and (EU) 2019/816 PE/31/2019/REV/1 //[Электронный ресурс]: // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1560236503929&uri=CELEX:32019R0818 (дата доступа 16.06.2021)

71. REGULATION (EU) No 603/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast) //[Электронный ресурс]: // URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:EN:PDF (дата доступа 16.06.2021)

72. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624 PE/33/2019/REV/1 //[Электронный ресурс]: //URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1573722151667&uri=CELEX:32019R1896 (дата доступа 15.06.2021)

73. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and

of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC //[Электронный ресурс]: //URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624 (дата доступа 16.06.2021)

74. Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur) /[Электронный ресурс]: //URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.295.01.0011.01.ENG&toc=OJ:L:2013:295:FULL (дата доступа 16.06.2021)

75. Regulation (EU) 2019/817 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of borders and visa //[Электронный ресурс]: //URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567849957971&uri=CELEX:32019R0817 (дата доступа 25.12.2020)

76. Regulation (EU) 1231/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 extending Regulation (EC) No 883/2004 and Regulation (EC) No 987/2009 to nationals of third countries who are not already covered by these Regulations solely on the ground of their nationality [2010] OJ L344/1.

77. Regulation (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of police and judicial cooperation, asylum and migration//[Электронный ресурс]: //URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567849957971&uri=CELEX:32019R0818 (дата доступа 25.12.2020)

78. Council Directive 89/665 of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public contracts [1989] OJ L395/33.

79. Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals //[Электронный ресурс]: //URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0052 (дата доступа 23.12.2020)

Решения Суда ЕС

80. Case 182/78 Bestuur van het Algemeen Ziekenfonds (Managers of the General Sickness Fund) Drenthe-Platteland v G.Pierik [1979] ECR 1977.

81. Case 249/83 Vera Hoecks v Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, Kalmthout [1985] ECR 973.

82. C-540/03 - Parliament v Council [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0540 (дата доступа 04.04.2021),

83. Case C-38/03 Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium [2005] OJ C50/6.Case C-178/03 Case C-372/04 The Queen on the application Yvonne Watts v Bedford Primary Care Trust, Secretary of the State for Health [2006] ECR I-6947.

84. Case C-208/07 Petra von Chamier-Glisczinski v Deutsche Angestellen-Krankenkasse [2009] ECR I-6095.

85. Case C-173/09 Georgi Ivanov Elchinov v Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa [2011] ECR I-8889. [Электронный ресурс]. – URL: : https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=en&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=c-

178%252F03&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=en&avg=&cid=4311741 (дата доступа 04.04.2021)

86. Case C-61/11 PPU. Area of freedom, security and justice - Directive 2008/115/EC - Return of illegally staying third-country nationals - Articles 15 and 16 - National legislation providing for a prison sentence for illegally staying third-country nationals in the event of refusal to obey an order to leave the territory of a Member State - Compatibility. // [Электронный ресурс]- URL: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-61/11 (дата доступа 15.06.2021)

87. Case C-61/11. (First Chamber) 28 April 2011(Area of freedom, security and justice – Directive 2008/115/EC – Return of illegally staying third-country nationals – Articles 15 and 16 – National legislation providing for a prison sentence for illegally staying third-country nationals in the event of refusal to obey an order to leave the territory of a Member State – Compatibility) // [Электронный ресурс]- URL: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=82038&doclang=en (дата доступа 29.05.2021)

88. Case C-540/03 European Parliament v Council of the European Union // [Электронный ресурс]- URL: https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c%E2%80%9154003-european-parliament-v-council-european-union (дата доступа 30.05.2021)

89. C-34/09 Judgment of the Court (Grand Chamber) of 8 March 2011. Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l’emploi (ONEm). // [Электронный ресурс]-URL: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-34/09 (дата доступа 30.05.2021)

90. Case C-623/17. (Reference for a preliminary ruling – Processing of personal data in the electronic communications sector – Providers of

electronic communications services – General and indiscriminate transmission of traffic data and location data – Safeguarding of national security – Directive 2002/58/EC – Scope – Article 1(3) and Article 3 – Confidentiality of electronic communications – Protection – Article 5 and Article 15(1) – Charter of Fundamental Rights of the European Union – Articles 7, 8 and 11 and Article 52(1) – Article 4(2) TEU) /[Электронный ресурс]: //URL: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232083&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6258409 (дата доступа 16.06.2021)

91. Joined Cases C-511/18, C-512/18 and C-520/18. Reference for a preliminary ruling// [Электронный ресурс]: //URL: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232084&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6258163 (дата доступа 16.06.2021)

92. Case Zand v Austria 1978 //[Электронный ресурс]: // URL: https://www.legislationline.org/download/id/4074/file/ZAND%20v%20AUSTRIA_1978.pdf (дата доступа 16.06.2021)

93. Case C-746/18 Reference for a preliminary ruling //[Электронный ресурс]: //URL: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=238381&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3944777 (дата доступа 16.06.2021)

94. Case Affaire Luka c. Roumanie. //[Электронный ресурс]: // URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:[%22001-93648%22]%7D (дата доступа 16.06.2021)

95. C-444/17 - Arib and Others. Préfet des Pyrénées-Orientales v Abdelaziz Arib and Others http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-444/17 //[Электронный ресурс]: // URL:

http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-444/17 (дата доступа 20.12.2020)

96. Joined Cases 281, 283 to 285 and 278/85 Federal Republic of Germany, French Republic, Kingdom of the Netherlands, Kingdom of Denmark, United Kigdom of Great Britain and Nothern Ireland v Commission of the European Communities [1987] ECR 3203.

97. Case C-154/89 Commission of the European Communities v French Republic [1991] ECR I-659 (Tourist Guides Case).

98. Case C-158/96 Raymond Kohll v Union des Caisses de Maladie [1998] ECR I-1931.

99. Commission of the European Communities v European Parliament and Council of the European Union [2006] ECR I-107. [Электронный ресурс]. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A2006%3A4 (дата доступа 04.04.2021)

100. Federal agentschap voor de opvang van asielzoekers v Selver Saciri, Danijela Dordevic, Danjel Saciri, represented by Selver Saciri and Danijela Dordevic, Sanela Saciri, represented by Selver Saciri and Danijela Dordevic, Denis Saciri, represented by Selver Saciri and Danijela Dordevic, Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Diest Saciri C-79/13 //[Электронный ресурс] -URL: https://www.cire.be/wp-content/uploads/2014/06/2014-02-27-c-79-13.pdf (дата доступа 20.12.2020)

101. J. N. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie J.N. C-601/15 PPU //[Электронный ресурс] - URL: https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c%E2%80%9160115-ppu-j-n-v-staatssecretaris-van-veiligheid-en-justitie (дата доступа 20.12.2020)

102. Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy /[Электронный ресурс]: // URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{“itemid":["001-109231"]} (дата доступа 16.06.2021)

103. Case C-368/98 Abdon Vanbraekel and Others v Alliance nationale des mutualites chretiennes (ANMC) [2001] ECR I- 5363.

104. Case C-411/98 Angelo Ferlini v Centre Hospitalier de Luxembourg [2000] ECR I-8081.

105. Case C-385/99 V.G.Muller-Faure v Onderlinge Waarborgmaatschappij OZ Zorgverkeringen UA and E.E.M. van Riet v Onderlinge Waarborgmaatschappij ZAO Zorgverzekeringen [2003] ECR I-4509.

106. Case C-326/00/ Idryma Koinonikon Asfaliseon {IKA) v Vasilos Ioannidis [2003] ECR I-703.

107. Case C-322/01 Deutscher Apothekerverband eV v 0800 DocMorris NV, Jacques Waterval [2003] ECR I-14887.

108. Case C-38/03 Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium [2005] OJ C57/6.

109. Case C-178/03 Commission of the European Communities v European Parliament and Council of the European Union [2006] ECR I-107.

110. Case C-372/04 The Queen on the application Yvonne Watts v Bedford Primary Care Trust, Secretary of the State for Health [2006] ECR I-6947.

111. Case C-208/07 Petra von Chamier-Glisczinski v Deutsche Angestellen-Krankenkasse [2009] ECR I-6095.

112. Case C-173/09 Georgi Ivanov Elchinov v Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa [2011] ECR I-8889.

113. Case C-345/09 J.A. van Delft, J.C. Ramaer, J.M. van Willigen, J.F. van der Nat, C.M. Janssen, O.Fokkens v College voor zorverzekeringen [2010[ECR I-9879.

114. Case C-368/98 Abdon Vanbraekel and Others v Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC) [2001].

115. Joined Cases 286/82 and 26/83 [1984] ECR 377Luisi G.and Carbone G. v Ministero del Tesoro [Electronic resource]. – URL: http://eur-

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0286 (date of the application: 08.08.2019).

116. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006. European Parliament v Council of the European Union. Immigration policy - Right to family reunification of minor children of third country nationals - Directive 2003/86/EC - Protection of fundamental rights - Right to respect for family life - Obligation to have regard to the interests of minor children. Case C-540/03. //[Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0540 (дата доступа 29.05.2021)

117. Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-715/17, C-718/17 und C-719/17. Kommission / Polen, Ungarn und Tschechische Republik // PRESSEMITTEILUNG Nr. 40/20, Luxemburg, April 2020 Режим доступа: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040de.pdf, свободный (дата обращения: 23.03.2021)

Иные документы ЕС

118. A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools' COM (2008) 359 final, P. 2. [Электронный ресурс]. – URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF (дата обращения 12.10.2020)

119. Action Plan on the integration of third country national COM (2016) 377 final. //[Электронный ресурс] - URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf (дата доступа 18.12.2020)

120. Action plan on the integration and inclusion [Электронный ресурс]. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-

migration/integration/action-plan-integration-third-country-nationals_en (дата доступа 13.12.2020)

121. Action Plan on the integration of third country national COM (2016) 377 final. //[Электронный ресурс] - URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf (дата доступа 18.12.2020)

122. Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems. Decision No. S1of 12 June 2009 concerning the European Health Insurance Card // OJ C-106.

123. A Social Scoreboard for the European Pillar of Social Rights [Electronic resource]. – URL: https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/ (date of the application: 08.11.2017)

124. Access to European Union law [Electronic resource]. – URL: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0016_en.htm (date of the application: 02.12.2020)

125. ANNEX to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C(2010) 1620 final as regards the replacement of the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas (Visa Code Handbook I) // [Электронный ресурс]- URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/c-2020-395-commission-implementing-decision-annex_en.pdf (дата доступа 20.12.2020)

126. 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 Integration and Inclusion 2021-2027. [Электронный ресурс] -URL: : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf (дата доступа 15.06.2021)

127. 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. //[Электронный ресурс].-URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF (дата доступа 21.05.2021)

128. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy. COM (2000) 757 final. Brussels, 22.11.2000.//[Электронный ресурс].-URL: http://aei.pitt.edu/38186/1/COM_(2000)_757.pdf (дата доступа 22.05.2021)

129. Communication from the Commission on the Immigration, Integration and Employment. COM (2003) 336 final, Brussels, 03.06.2003.//[Электронный ресурс].- URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:EN:PDF (дата доступа 22.05.2021)

130. 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.

131. 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 [Электронный ресурс]. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf (дата доступа 14.12.2020)

132. Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council Implementation of the European Agenda on Migration [Электронный ресурс]. –URL:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf (дата доступа 14.12.2020)

133. Communication from the Commission of 3 December 2002, Integrating migration issues in the European Union's relations with third countries, COM (2002) 703 final. Communication from the Commission of 8 October 2008, Strengthening the global approach to migration: increasing coordination, coherence and synergies, COM (2008) 611 final.

134. Cooperation with economic and social partners //[Электронный ресурс] - URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/cooperation-economic-social-partners_en (дата доступа 18.12.2020)

135. Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council. Communication on a new Africa – Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs: Taking our partnership for investment and jobs to the next level COM/2018/643 finalCOM (2018) 643 final. //[Электронный ресурс]. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1536786252342&uri=COM:2018:643:FIN (дата доступа 10.12.2020)

136. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum //[Электронный ресурс]: //URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf (дата доступа 25.12.2020)

137. 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, 13.5.2015. //[Электронный ресурс] - URL: https://www.refworld.org/docid/555c861f4.html (дата доступа 12.12.2020)

138. Communication on a new Africa – Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs: Taking our partnership for investment and jobs to the next level //[Электронный ресурс] -URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-africa-europe-jobs-alliance-communication-643_en.pdf (дата доступа 19.12.2020)

139. Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence //[Электронный ресурс]: // URL: -https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002F0946 (дата доступа 22.12.2020)

140. Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence// [Электронный ресурс]: //URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0946 (дата доступа 25.12.2020)

141. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Integrating migration issues in the European Union's relations with Third Countries - I. Migration and development - II. Report on the effectiveness of financial resources available at community level for repatriation of immigrants and rejected asylum seekers, for management of external borders and for asylum and migration projects in third countries //[Электронный ресурс]: // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0703 (дата доступа 24.12.2020)

142. Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration COM/2019/126 final //[Электронный ресурс] - URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52019DC0126 (дата доступа 13.12.2020)

143. 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 A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018 //[Электронный ресурс] -URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0635 (дата доступа 17.12.2020)

144. Commission and European External Action Service Communication on A new partnership framework with third countries under the European agenda on migration (COM(2016) 385 final, 7.6.2016). //[Электронный ресурс] - URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0385/COM_COM(2016)0385_EN.pdf (дата доступа 14.12.2020)

145. 2002/946/JHA: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence //[Электронный ресурс]: // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567849126573&uri=CELEX:32002F0946 (дата доступа 25.12.2020)

146. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. A European Agenda on Migration. //[Электронный ресурс]: // URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (дата доступа 25.12.2020)

147. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Integrating migration issues in the European Union's relations with Third Countries -//[Электронный ресурс]: //URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-

content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0703 (дата доступа 24.12.2020),

148. 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. [Электронный ресурс]. –URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:31996Y0919(02) (дата доступа 24.05.2021)

149. Council Decision of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' 2007/435/E C [OJ 2007 L 168/18] [Электронный ресурс]. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2007:168:TOC" (дата доступа 15.12.2020)

150. 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.

151. European Commission – Eurobarometer (2003): European Union citizens and sources of information about health [Electronic resource]. – URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_179_en.pdf (date of the application: 16.09.2020).

152. European Council conclusions, 28 June 2018. The European Council on 28 June adopted conclusions on: migration, security and defence, jobs, growth and competitiveness, innovation and digital, and on other issues. //[Электронный ресурс]. – URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/# (дата доступа 14.12.2020)

153. European Council 26/27 JUE 2014 Strategic Agenda for the Union in the times of Change //[Электронный ресурс]. –URL : https://www.consilium.europa.eu/media/39245/143477.pdf (дата доступа 20.12.2020)

154. European Council conclusions, 28 June 2016 //[Электронный ресурс]. – URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/28/euco-conclusions/ (дата доступа 22.12.2020)

155. European Council conclusions, 28 June 2018. The European Council on 28 June adopted conclusions on: migration, security and defence, jobs, growth and competitiveness, innovation and digital, and on other issues. //[Электронный ресурс]. – URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/# (дата доступа 14.12.2020)

156. European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095(INI))//[Электронный ресурс]. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016IP0102 (дата доступа 02.04.2021)

157. Directorate General for Internal Policies/Policy Department Citizens Rights and Constitutional Affairs. Division of Competences between European Union and its Member-States concerning immigration. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT(2011)453178_EN.pdf (дата доступа 15.12.2020),

158. Green Paper on an EU approach to managing economic migration Response to the questions and proposals included in the Green Paper [Электронный ресурс]. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-is-new/public-consultation/2005/pdf/0016/contributions/anhsh_en.pdf (дата доступа 27.05.2021)

159. Family Reunification. Summary of Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunificationhttps [Электронный ресурс].-URL: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al33118 (дата доступа 14.12.2020)

160. House of Commoms, European Security Committee, The Application of the EU Charter of Fundamental Rights in the UK: a state of confusion: Forty-third report of session 2013–2014 [Electronic resource]. – URL: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeuleg/979/979.pdf (date of the application: 05.02.2019).

161. Joint European Union Council of Europe Program: setting up an active network of independent non judicial human rights structures. Protecting the Human Rights of Irregular migrants of national human rights structures.//[Электронный ресурс]: // URL: https://rm.coe.int/16806f1543 (дата доступа 24.12.2020), IOM International Organisation for Migrants The Human Rights of Migrants //[Электронный ресурс]: // URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migrants_human_rights.pdf (дата доступа 24.12.2020)

162. Official Journal L 239, 22 September 2000. (The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement) The Schengen acquis - Agreement on the Accession of the Portuguese Republic to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990, to which the Italian Republic acceded by the Agreement signed at Paris on 27 November 1990 //[Электронный ресурс]: //URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922%2809%29 (дата доступа 15.12.2020)

163. Stockholm Programme, the EU's justice- affairs political strategy for the period 2010-2014 (The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, OJ 2010 C 115/1) [Электронный ресурс]. – URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF (дата доступа 12.10.2020)

164. Second Report of Session 2012-13 [Electronic resource]. Documents Considered by the Committee on 16 May 2012, Including the Following Recommendations for Debate, Global Satellite Navigation System, EU Home affairs funding 2014-20, the External Dimension of EU Social Security Coordination: Major Accident Hazards from Dangerous Substances, Report, Together with Formal Minutes. – URL: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmeuleg/86i i/86ii.pdf (date of the application: 08.08.2018)

165. The European Pillar of Social Rights [Electronic resource] // European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en (date of the application: 08.11.2017).

166. Section 1.1 of the Stockholm Programme, the EU's justice- and home affairs political strategy for the period 2010-2014 (The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, OJ 2010 C 115/1) [Электронный ресурс]. – URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF (дата доступа 12.10.2020)

167. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority COM (2018)131 final //[Электронный ресурс] - URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM%3A2018%3A131%3AFIN (дата доступа 14.12.2020)

168. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund] //[Электронный ресурс]: // URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal_for_a_regulation_of_the_european_parliament_and_the_council_on_asylum_and_migration_management_and_amending_council_directive_concerning_the_status_of_third-country_nationals_who_are_long-term_residents.pdf (дата доступа 23.12.2020)

169. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817 //[Электронный ресурс]: // URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-screening-third-country-nationals_en.pdf (дата доступа 16.06.2021)

170. Note on Joint Consultation on Independent National Monitoring Mechanisms proposed in the EU Pact on Migration and Asylum 23 February 2021 //[Электронный ресурс]: //URL: https://europe.ohchr.org/Documents/Publications/Final%20Note%20of%20the%20Joint%20OHCHR%20and%20UNHCR%20Consultation.pdf (дата доступа 16.06.2021)

171. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund] //[Электронный ресурс]: //URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:610:FIN (дата доступа 23.12.2020)

172. 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.

173. 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/2016/0378 final - 2016/0176 (COD)[Электронный ресурс]. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0378 (дата доступа 15.12.2020).

174. Resolution on the Commission's Thirteenth Annual Report to Parliament on monitoring the application of Community law - 1995 (COM(96)0600 - C4-0363/96), CJEC, Joined Cases C-6/90 and C-9/90 [1991] ECR I-5357. // [Электронный ресурс]- URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51997IP0001 (дата доступа 28.05.2021)

175. Протокол о применении Хартии Европейского Союза об основных правах к Польше и Соединенному Королевству [Электронный ресурс]. – URL: http://eulaw.ru/treaties/charter (дата обращения: 02.12.2019).

Акты Содружества Независимых государств

176. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. [Электронный ресурс] // СЗ РФ. – 1999. – № 13. – Ст. 1489 // Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 02.12.2020).

177. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 9 декабря 2000 г. № 16-6 «О правовом регулировании миграционных процессов на территории Содружества независимых государств» [Электронный ресурс] // Доступ из справ-правовой системы «Консультант Плюс». Версия 4000.00.53 (дата обращения: 20.11.2020).

178. Устав СНГ от 22 января 1993 г. [Электронный ресурс] // Бюллетень международных договоров. – 1994. – № 1. – С. 4–14. – URL: http://cis.minsk.by/page.php?id=180 (дата обращения: 12.11. 2020).

Документы Евразийского экономического союза

179. Договор о Евразийском экономическом союзе: г. Астана 29.05.2014 (ред. от 08.05.2015). См. также: Приложение № 30 «Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 16.12.2020).

180. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. Приложение № 30 «Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 16.01.2015).

181. Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством РФ от 24.11.1998 «О предоставлении равных прав гражданам государств – участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года на поступление в учебные заведения» // Бюллетень международных договоров. – 2000. – № 3.

Нормативно-правовые акты РФ

182. Заключение Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству от 21 ноября 2008 № 3.1-27/10 «На проект Федерального закона № 363164-4 "О внесении изменений в статьи 7 и 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»"» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». Версия 4000.00.53 (дата обращения: 20.11.2017).

183. КоАП РФ от 30 декабря 2001 г. // СЗ РФ. – 2002. – № 1, ч. 1.

184. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

185. ФЗ РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Российская газета. – 1997. – 3 июня.

186. ФЗ РФ от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4096.

187. ФЗ РФ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

188. ФЗ РФ «О ратификации Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека» от 04.11.1995 № 163-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».

189. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р «О временном ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства и временном приостановлении оформления и выдачи виз и приглашений»

190. Указ Президента РФ от 18.04.2020 N 274 (ред. от 15.12.2020) "О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)" //[Электронный ресурс]: // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_350638/ (дата доступа 25.12.2020)

191. Указ Президента Российской Федерации от 15.06.2020 г. № 392О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой

дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» //[Электронный ресурс]: // URL: http://kremlin.ru/acts/bank/45596 (дата доступа 24.12.2020)

192. Указ Президента РФ от 23.09.2020 N 580 "О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. N 274 "О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)" //[Электронный ресурс]: // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_362815/ (дата доступа 21.12.2020)

193. Указ Президента РФ от 15.12.2020 N 791 "О продлении действия временных мер по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)"//[Электронный ресурс]: // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371188/ (дата доступа 23.12.2020)

Литература на русском языке

194. Абашидзе А. Х. Всеобщая декларация прав человека – величайший акт в истории человечества / А. Х. Абашидзе // Российский ежегодник международного права, 2008. – СПб., 2009. – С. 209–214.

195. Абдуллин А. И. Право на доступ к правосудию в международном праве: актуальные проблемы / А. И. Абдуллин, Р. Ш. Давлетгильдеев, М. В. Кешнер // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2013. – Т. 20, № 6. – С. 33–37.

196. Абдуллин А.И. Развитие системы международного права в контексте проблемы фрагментации/А.И.Абдуллин//Современное

международное право: глобализация и интеграция. LIBER AMORICUM в часть профессора П.Н.Бирюкова. Сб.научных статей: отв.ред. А.Я.Капустин/ Воронежский государственный университет.- Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016;

197. Абдуллин А.И. “Фрагментация международного права: проблемы и перспективы” // Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко / отв.ред. А.Х. Абашидзе. - В 2 ч. Ч.1. - М.: РУДН, 2015. - С.20–27.

198. Актуальные проблемы европейского права / Л. М. Энтин, М. Л. Энтин, С. А. Трыканова, И. В. Орина. – М.: Флинта, 2016. – 168 с.

199. Алиев Д.М. Статус беженцев и лиц, ищущих убежище, по европейскому праву: дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2019. – 282 с.

200. Бартенев Д. Г. Европейская интеграция и право на охрану здоровья / Д. Г. Бартенев // Актуальные проблемы юридической науки и практики: сб. науч. ст. / Петрозав. гос. ун-т. – Петрозаводск, 2004. – С. 48–64.

201. Бартенев С. А. Разграничение компетенций между ЕС и государствами-членами: дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2008. - С.

202. Балла Я. Вишеградская четверка объединят. Совртменная Европа, 2017, №7, с.10-19

203. Балашова Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: автореф. …дис. д-ра юрид. наук. – Саратов, 2011. – с. 30

204. Бахин С. В. Право интеграционных образований: вопросы конкуренции систем права / С. В. Бахин // Международные отношения и право: взгляд в XXI век = International Relations and Law: A Look into XXI Century: материалы конф. в честь проф. Л. Н. Галенской. – СПб., 2009. – с. 90–145.

205. Биссон Л.С. Иммиграционная политика Европейского союза: этапы гармонизации и современное состояние / Современная Европа: 60 лет после Римских договоров. Сер. "Доклады Института Европы" Москва, 2017. С. 30-38. Биссон Л.С. Регулирование легальной миграции в Европейском Союзе= Legal migration governance in the European Union : [моногра- фия] / Л.С. Биссон. – М. : Ин-т Европы РАН , 2020. с.14-19

206. Биссон Л.С. Реализация концепции "цивильного гражданства" в миграционной политике ЕС // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2019. № 6. с. 86-92

207. Биссон Л.С., Потемкина О.Ю. ЕС и ЕАЭС: принципы, границы и перспективы взаимодействия миграционных систем / Европа XXI века. Новые вызовы и риски. Москва, 2017. с. 399-415.

208. Биссон Л.С. Миграция вновь нарушает единство Евросоюза, Европейский Союз: факты и комментарии, 2019, № 94, с. 60–64.

209. Валеев Р. М. Всеобщей декларации прав человека – 60 лет / Р. М. Валеев // Евразийский юридический журнал. – 2008. – № 3. – с. 11–16.

210. Варячева Т. В. Международно-правовые стандарты в сфере регулирования права на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства и их имплементация в странах Евразийского экономического союза // Труды Академии управления МВД России. – 2016. – № 1. – с. 95–99.

211. Войников В.В. Правовое регулирование информационных систем пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2019. — № 4 (129). — с. 99-111.

212. 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

213. Войников В.В. Правовое регулирование противодействия нелегальной иммиграции в России и ЕС //Вестник Нижегородского государственной университета им. Н.И. Лобачевского, 2018, № 5, с. 98-105

214. Войников В.В. От Средиземноморья до Балтики: проблема имплементации принципа солидарности в рамках политики ЕС в области иммиграции и убежища // Балтийский регион. 2019. Т. 11, № 2. с. 17–31.

215. Давлетгильдеев Р. Ш. Международно-правовое сотрудничество в области трудовой миграции: от ЕврАзЭС к Евразийскому экономическому союзу / Р. Ш. Давлетгильдеев, О. В. Сычева // Журнал российского права. – 2015. – № 6. – с. 143–153.

216. Давлетгильдеев Р. Ш. Международно-правовое сотрудничество государств – участников Содружества Независимых Государств в области охраны труда / Р. Ш. Давлетгильдеев // Журнал международного частного права. – 1998. – № 19/20. – с. 29–49; № 21. – с. 22–42.

217. Давлетгильдеев Р. Ш. Международно-правовое сотрудничество государств – участников Содружества Независимых Государств в области труда и социального обеспечения: дис. ... канд. юрид. наук / Р. Ш. Давлетгильдеев. – Казань, 1998. – 199 л.

218. Джансараева Р. Е. Научные подходы к изучению миграции // ҚазҰУ хабаршысы. Заң сер. = Вестник КазНУ. Сер. юридическая. - 2016. - №1. - с. 218-224).

219. Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза : учебник /рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин, М. Л. Энтин. — М. : Норма : ИНФРАМ, 2018. — С. 430

220. Егорова Е.Н. Правовое регулирование миграционных потоков в Европейском Союзе / Е.Н.Егорова. М.: МГИМО-Универсситет, 2018. — 224 с.

221. Егорова Е.И. Правовые аспекты регулирования трудовой миграции граждан из третьих стран на территории Европейского Союза / Е.И.Егорова // Миграционное право. 2017. — №2. — С. 24.

222. Егорова Е.Н. Правовые аспекты урегулирования кризиса беженцев и предоставления убежища в Европейском Союзе / Е.Н.Егорова, К.А.Лях // Миграционное право. 2018. №2. — С. 19-22.

223. Егорова Е.Н. Предотвращение негативных последствий миграционного кризиса: механизм правового регулирования в ЕС / Е.Н.Егорова, А.Гукепшев // Миграционное право — 2019. — №2. — С.5.

224. Егорова Е.Н. Правовое регулирование миграционных потоков в Европейском Союзе / Е.Н.Егорова. М.: МГИМО-Университет, 2018. — 189 с.

225. Егорова Е.Н Последствия BREXIT для функционирования внутреннего рынка Европейского Союза //[Электронный ресурс] - URL: https://mgimo.ru/upload/iblock/fc8/posledstviya-brexit-dlya-funkcionirovaniya-vnutrennego-rynka-evropejskogo-soyuza.pdf (дата доступа 17.06.2021)

226. Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М.: Проспект, 2015. – 412 с.

227. Исполинов А. С. Хартия основных прав ЕС: опыт первых трех лет применения / А. С. Исполинов // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 12. – С. 61–68.

228. Ионцев В. Международная иммиграция населения: теория и история изучения. – М.: Диалог-МГУ, – 470 с. – С.19.

229.

230. Капустин А. Я. Правовая система Европейского Союза / А. Я. Капустин // Европейское право: учебник. – М., 2013. – С. 123–155.

231. Карташкин В. А. Ограничение прав неграждан и запрещение дискриминации / В. А. Карташкин // Современное право. – 2011. – № 11. – С. 18–22.

232. Кашкин С. Ю. Комментарий к основным актам Европейского Союза в редакции Лиссабонского договора, 2008 [Электронный ресурс] / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков // Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

233. Кашкин С. Ю. Основы интеграционного права: тенденции и этапы развития современного интеграционного права, понятие международной интеграции, категории интеграционного права, виды международной интеграции, понятие интеграционного права, интеграционные организации: учеб. пособие / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков. – М.: Проспект, 2014. – 224 с.

234. Кашкин Ю. С. Трудовое право Европейского Союза: учеб. пособие / Ю. С. Кашкин. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 304 с.

235. Международное право. Общая часть: учебник / отв. ред. Р. М. Валеев, Г. И. Курдюков. – М.: Статут, 2011. – 542 с.

236. Международные акты о правах человека: сб. документов / [сост. и авт. вступ. ст. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева]. – М.: Норма: ИНФРА-М, 1998. – 753 с.

237. Многоязычный демографический словарь [Текст] / Русское изд. сост. Секретариатом Организации объединенных Наций по тексту, подгот. Ком. по составлению демографического словаря при Междунар. союзе по изучению проблем народонаселения. - Нью-Йорк: [б. и.], 1964. - X, 113 с.

238. Народонаселение. Энциклопедический словарь / Гл. ред. Г.Г. Меликьян. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1994. – 640 с.

239. Нью-Йоркская декларация. Главы государств и высокие представители, собравшиеся 19 сентября 2016 года для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, единогласно одобрили важнейший итоговый документ.

//[Электронный ресурс]: // URL: https://refugeesmigrants.un.org/ru/declaration (дата 23.12.2020)

240. Осадчая Г. И. Россия в контексте евразийской интеграции: социальное измерение / Г. И. Осадчая // Вестник РУДН. Сер. Социология. – 2015. – № 4. – С. 57–70.

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

242. Постовалова Т. А. Социальное право Европейского Союза: теория и практика / Т. А. Постовалова. – М.: Проспект, 2016. – 384 с.

243. Право Европейского Союза: учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2011. – 1119 с.

244. 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. С.255

245. Потемкина О. Актуальные проблемы иммиграционной политики Европейского союза //[Электронный ресурс]: // URL: http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/anazap15.pdf (дата доступа 25.12.2020)

246. Потемкина О.Ю. Европейский Союз в борьбе с нелегальной миграцией: новые тенденции // Вся Европа.ru – 2009. – №5(33).[Электронный ресурс]: URL: http://alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1130 , (дата доступа: 25.03.2021)

247. Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе. Современная Европа. 2020. №2. С. 105

248. Потемкина О.Ю. Европейская повестка дня по миграции: итоги выполнения // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. – 2019. - № 6. - С.84.

249. Потемкина О.Ю. После кризиса: «новый старт» миграционной политики ЕС //Современная Европа. - 2019. - № 6. – С.26.

250. Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М.: Европейский учебный институт при МГИМО(У): Гриф и К, 2011. С. 299

251. 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.

252. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика / Л.Л. Рыбаковский. – М.: Наука, – 200 с. – С.26

253. Торкунова, Е.А. Имплементация гарантий Европейской конвенции по правам человека в сфере высылки иностранных граждан в праве ЕС / Е.А.Торкунова, К.Г.Жаринов // Московский журнал международного права. — 2020 — №4. — С.6

254. Трыканова С.А. Политико-правовые аспекты миграционной политики ЕС. ; Центр европейской политики и права // Международное публичное и частное право. - 2004. - N 5. - С. . 31-33

255. Хачатрян Э. А. Правовые особенности участия Республики Армения в ЕАЭС // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2015. № 3. С. 84–88.

256. Хохлов И.И. Наднациональность в политике Европейского союза. М.: Международные отношения, 2007. С. 36.

257. Филашов Е.В. Понятие миграции, незаконной миграции и борьбы с незаконной миграцией // Образование и право. 2020. №3. С. 161

258. Энтин Л. М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы / Л. М. Энтин. – М.: Аксиом, 2009. – 300 с. Энтин

М.Л, Энтина Е.Г., Торкунова Е.А.Сегодня и завтра ЕС сквозь призму правового инструментария углубления интеграции: часть I // Современная Европа. – 2019. - № 1. – С.33.

259. Энтин Л. М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы / Л. М. Энтин. – М.: Аксиом, 2009. – С. 220, также Право Европейского Союза: учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2011. – С. 299

260. Энтин М.Л. Суд Европейских сообществ: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. М.: Международные отношения, 1987. С. 43.

261. Энтин М.Л., Войников В.В., Торкунова Е.А. Новый этап в институционально-правовом обустройстве пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС. — Московский журнал международного права. 2018. № 2. С. 102-114

262. Энтин М.Л, Энтина Е.Г., Торкунова Е.А.Сегодня и завтра ЕС сквозь призму правового инструментария углубления интеграции: часть I // Современная Европа. – 2019. - № 1. – С.28.

263. Юрин А.В. Миграционная политика как фактор динамичного развития стран-членов ЕС. //Сегодня и завтра российской экономики. Научно-аналитический сборник. № 40-41.2010.

264. Юмашев Ю. М. О правовой природе Европейского Сообщества / Ю. М. Юмашев // Европейская интеграция: правовые проблемы. – М., 1992. – Кн. 1. – С. 23–40

265. Юмашев Ю.М. Миграционная политика ЕС и граждане третьих стран // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2011. - № 1. – С. 100-111.

Литература на иностранных языках

266. Arnull A. The Principle of effective judicial protection in EU Law: an unruly horse? / A. Arnull // European Law Review. – 2011. – Vol. 36. – P. 51–70.

267. An Alternative Vocabulary for Reporting on Migration Issues: On Politics, Ethics, and the News Media's Contested Migration Terminology /[Электронный ресурс]: // URL: https://www.humanityinaction.org/knowledge_detail/an-alternative-vocabulary-for-reporting-on-migration-issues-on-politics-ethics-and-the-news-medias-contested-migration-terminology/ (дата доступа 12.12.2020)

268. Bernard C. «The Opt-Out» for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality? [Electronic resource] / C. Bernard // Conference paper 11/04, 2010. – URL: http://www.law.cam.ac.uk/faculty-resources/summary/barnard-uk-opt-out-and-the-charter-of-fundamental-rights/7309 (date of the application: 22.11.2020).

269. Bellini S. : EU Blue Card: A promising tool among labour migration policies?A comparative analysis of selected countries, Working Paper, No. 76/2016, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Institute for International Political Economy (IPE), 2016. Berlin.

270. 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.

271. 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.

272. Carrascosa B. D. Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules on export of family benefits: Analytical Report / B. D. Carrascosa, A. Henberg, G. Strban; ed. B. Spiegel. – FreSsco, 2015. – 81 p.

273. Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration Including an Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by Each Member State For Newcomers N° 16 International Migration Law// International Migration Organization. 2009. // [Электронный ресурс]- Режим доступа: https://www.iom.int/countries/bulgaria (дата обращения 22.12.2020)

274. Craig P. EU Law: Texts, Cases, Materials / P. Craig, G. De Burca. – Oxford: Oxford University Press, 2015. – 1320 p.

275. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile //[Электронный ресурс]: // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&idArticle=LEGIARTI000006335284 (дата доступа 20.12.2020)

276. Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration Cimade and Gisti C-179/11 [Электронный ресурс] : URL: http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/caselaw/cimade-and-gisti-c-179-11.html (дата доступа 12.12.2020)

277. Craig P. The Evolution of EU Law / P. Craig, G. De Burca. – Second Edition. – Oxford: Oxford University Press, 2011. – 917 p. Cross-border Health Care in the European Union, Mapping and Analyzing Practices and Policies / ed. by W. Palm, J. Figueras, K. Ernst, E. Ginneken. – Brussels: European Observatory on Health Systems and Policies, 2011. – 377 p.

278. Cullen A. The Human Rights of Individuals in De Facto Regimes under the European Convention on Human Rights / A. Cullen, S. Wheatley // Human Rights Law Review. – 2013. – Vol. 13, № 4. – P. 691–728.

279. Davletgildeev R., Tsygantsova S. Academic Mobility in the EU: Using experience for the EAEU // A Journal of Multidisciplinary science and technology (IIOABJ), 2019, vol. 10.S1, pp.16-20.

280. Eisele K. Why come here if I can go there? Assessing the 'Attractiveness' of the EU's Blue Card Directive for 'Highly Qualified' Immigrants No. 60 / Oct.2013 [Электронный ресурс]. – URL: http://aei.pitt.edu/44899/1/No_60_Eisele_EU_Blue_Card_Directive.pdf (дата доступа 14.12.2020)

281. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Электронный ресурс].-URL: // https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf (дата доступа 14.12.2020)

282. European Area of Freedom Security & Justice Denmark and EU Justice and Home Affairs Law: Really Opting Back In? // [Электронный ресурс]- URL: https://free-group.eu/2014/10/09/denmark-and-eu-justice-and-home-affairs-law-really-opting-back-in/ (дата доступа 12.12.2020)

283. European web-site on integration Migrant Integration Information and good practices. Governance of Migrant Integration in Portugal // [Электронный ресурс]- URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/portugal (дата доступа 12.12.2020)

284. Europe that protects our borders and delivers on a comprehensive migration policy //[Электронный ресурс] - URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-migration.pdf (дата доступа 18.12.2020)

285. European Agenda on Migration 2015-2020, New Pact on Migration and Asylum //[Электронный ресурс]: //URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en (дата доступа 22.12.2020)

286. EU Skills Profile Tool for Third Country Nationals //[Электронный ресурс] - URL: https://ec.europa.eu/migrantskills/#/ (дата доступа 12.12.2020)

287. Europe's migrant crisis: The year that changed a continent //[Электронный ресурс] - URL: https://www.bbc.com/news/world-europe-53925209 (дата доступа 16.12.2020)

288. Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018 COM (2018) 635 final, 12.9.2018. //[Электронный ресурс] - URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-legal-pathways-europe-communication-635_en.pdf

289. Employers together for Integration. A Commission's initiative to support labour market integration //[Электронный ресурс]. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact_en (дата доступа 17.12.2020)

290. European Migration Network. Annual Report on Migration and Asylum //[Электронный ресурс]. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_annual_report_on_migration_2017_highres_en.pdf (дата доступа 23.12.2020)

291. EDAL. European Database of Asylum Law. CJEU: Judgment in case C-444/17, Arib //[Электронный ресурс]: // URL: https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-judgment-case-c-44417-arib (дата доступа 20.12.2020)

292. Hailbronner K., Thym D, EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2nd edition, 2016, //[Электронный ресурс]. – URL: https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2016/04/HAILBRONNER-THYM-legal-framework-asylum.pdf (дата доступа 10.06.2021)

293. Hernandez S.R.: Assessing the Mobility Partnerships between the EU and Moldova and Georgia, Eastern Partnership Community, 2011

[Электронный ресурс]. – URL: http://www.easternpartnership.org/publication/mobility-andmigration/ 2011-08-23/assessing-mobility-partnerships-between-eu-and-moldova#_ftn1 (дата доступа 12.12.2020)

294. How to make the integration of refugees into the labour market work //[Электронный ресурс]. – URL: : https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20160218STO14834/how-to-make-the-integration-of-refugees-into-the-labour-market-work (дата обращения 12.12.2020)

295. Home Secretary Priti Patel updates MPs on new points-based immigration system// [Электронный ресурс]: URL: https://www.parliament.uk/business/news/2020/february/statement-on-points-based-immigration-system/ (дата доступа 27.12.2020),

296. Human rights of irregular migrants //[Электронный ресурс]: // URL: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=17456&lang=en (дата доступа 22.12.2020

297. Impacts of refugee flows to territorial development in Europe Applied Research Case study – Flanders (Belgium) Final version Version 18/07/2019 // [Электронный ресурс]- URL: https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Case%20Study_%20Flanders_Final.pdf (дата доступа 20.12.2020)

298. Irregular Migration & Return. Stopping migrant smuggling- //[Электронный ресурс]: //URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy_en (дата доступа 22.12.2020)

299. Identification of applicants (EURODAC) //[Электронный ресурс]: // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en (дата доступа 22.12.2020)

300. Glossary on Migration 2004, P. 34 //[Электронный ресурс]. – URL:http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf (дата доступа 12.10.2020)

301. Glossary of Summaries /Enhanced Cooperation //[Электронный ресурс].-URL:https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/enhanced_cooperation.html (дата доступа 20.05.2021)

302. Godin M. Far from a Burden: EU Migrants as Pioneers of a European Social Protection System from Below/International Immigration. Vol 58. Issue I., The Tax Burden of Typical Workers in EU 2008-2018 Электронный ресурс]. – URL: https://www.institutmolinari.org/IMG/pdf/tax-burden-eu-2018.pdf (дата доступа 12.12.2020),

303. Facts and Figures on International Migration [Electronic resource] // Migration Police Issues. IOM. – 2003. – № 2. – URL: http://publications.iom.int/bookstore/free/MPI_series_No_2_EN.pdf (date of the application: 23.11.2017).

304. Fact sheets on European Union. Lisbon treaty //[Электронный ресурс].-URL: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon (дата доступа 10.12.2020)

305. FAQ 'Orientation year highly educated persons' / 'Zoekjaar hoogopgeleiden' [Электронный ресурс]. – URL: https://ind.nl/en/Documents/FAQ_orientation_year_highly_educated_persons.pdf, (дата доступа 14.12.2020)

306. Residence permit for the orientation year as a highly educated migrant seeking employment Residence permit for the orientation year as a highly educated migrant seeking employment [Электронный ресурс]. – URL: https://www.government.nl (дата доступа 14.12.2020)

307. Favell A. The Europeanisation of Immigration Politics. European Integration online Papers (EIoP). 1998. Vol. 2. №10. 24 p.

308. Fillon J. C. Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020: Think Tank report / J. C. Fillon, G. Strban; ed. Y. Jorens, B. Spiegel. – TrESS, 2013. – 64 p.

309. Guide on ratification of the International Convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families (ICRMW) [Electronic resource]. – URL: http://www.migrantsrights.org/documents/SCRatificationGuideJune2011.pdf (date of the application: 22.11.2020).

310. Global Compact Thematic Paper | Responsibilities and obligations of migrants. The Responsibilities and obligations of migrants towards Host Countries //[Электронный ресурс]: //URL: :- https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Responsibilities-and-obligations-of-migrants.pdf (дата доступа 24.12.2020)

311. Kapuy K. The Social Security Position of irregular migrant workers: New Insights from National Social Security Law and International Law / K. Kapuy. – Cambridge: Intersentia, 2011. – 752 p.

312. Laws for Legal Immigration in the 27 EU Member-States [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_16.pdf (дата доступа 15.12.2020), Organisation of Asylum and Migration Policies in EU Member States [Электронный ресурс]. – URL: https://www.refworld.org/pdfid/51b07aad4.pdf (дата доступа 15.12.2020)

313. Lenaerts K. European Union Law / K. Lenaerts, P. Nuffel, R. Bray. – 3d ed. – London: Sweet and Maxwell, 2011. – 1334 p.

314. Morano-Foadi S. Integration for Third Country Nationals in the European Union: The Equality Challenge / S. Morano-Foadi, M. Malena. – Northampton: Edward Elgar Publishing, 2012. – 418 p.

315. Migration and Home Affairs //[Электронный ресурс]: // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-

do/networks/european_migration_network/glossary_search/irregular-migrant_en (дата доступа 17.11.2020)

316. Margarite H., Zoeteweij-Turhan The Seasonal Workers Directive: '...but some are more equal than others' ELLJ European Labour Law Journal 2017, Vol. 8(1) 28–44 [Электронный ресурс]. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/201712_article_seasonal_worker_directive_legal_migration_consultation_en.pdf (дата доступа 13.12.2020)

317. Migration: COVID-19 continues to cause hardship for migrants and deprives children of access to education // [Электронный ресурс]- URL: https://fra.europa.eu/en/news/2020/migration-covid-19-continues-cause-hardship-migrants-and-deprives-children-access (дата доступа 20.12.2020).

318. Migrants, refugees and asylum seekers should not be held in detention centres. Alternatives to detention are needed. // [Электронный ресурс]- URL: https://www.coe.int/en/web/portal/covid-19-migrants-refugees-and-asylum (дата доступа 23.12.2020)

319. Mobility of EU citizens and their family members within the EU [Электронный ресурс]. – URL: https://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/mobility-within-the-eu/ (дата доступа 15.12.2020)

320. MOTION FOR A EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTION on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2016/2095(INI) //[Электронный ресурс]. – URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0066_EN.html (дата доступа 13.12.2020)

321. Migrants in Europe. European portrait [Электронный ресурс].- URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5727749/KS-31-10-539-EN.PDF (дата доступа 14.12.2020)

322. Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies // [Электронный ресурс]- URL: Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies (дата доступа 17.12.2020)

323. Migration and Home Affairs. Employers together for integration. Электронный ресурс]. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact_en (дата доступа 12.12.2020)

324. Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies // [Электронный ресурс]- URL: https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-018-0093-3 (дата доступа 17.12.2020)

325. "Mini-Jobs" in Germany //[Электронный ресурс]: //URL: https://handbookgermany.de/en/work/minijob.html (дата доступа 25.12.2020),

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

327. New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers [Электронный ресурс]. – URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707 (дата доступа 15.12.2020) Grigonis S., EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection//International Comparative Jurisprudence Vol.2, Issue 2, Dec.2016, Pages 93-98

328. Nicolaides P. What is Effective Implementation of EU Law / P. Nicolaides, M. Geilman // Maastricht Journal of European and Comparative Law. – 2012. – Vol. 19.

329. Organisation of Asylum and Migration Policies in EU Member States [Электронный ресурс]. – URL: https://www.refworld.org/pdfid/51b07aad4.pdf (дата доступа 15.12.2020)

330. Organised Crime & Human Trafficking /[Электронный ресурс]: // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking_en (дата доступа 22.12.2020)

331. Pennings F. Introduction to European Social security Law / F. Pennings. – 4th ed. – Antwerp: Intersentia, 2003.

332. Potential Penalties for Hiring Undocumented Immigrants //[Электронный ресурс]: URL: https://fordmurraylaw.com/potential-penalties-for-hiring-undocumented-immigrants/ (дата доступа 24.12.2020)

333. Pascouau, Y. – McLoughlin, Sheena: EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy, European Policy Centre Policy Brief, 24 January 2012

334. 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.

335. Penalties for organisations under the blue card system [Электронный ресурс]. – URL: :https://www.qld.gov.au/law/laws-regulated-industries-and-accountability/queensland-laws-and-regulations/regulated-industries-and-licensing/blue-card/system/offences-and-penalties/organisations (дата доступа 14.12.2020)

336. 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.

337. Pieters D. The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union / D. Pieters. – Intersentia, Antwerpen, 2002. – 329 p.

338. Pieters D. Social Security: an introduction to the basic principles / D. Pieters. – 2nd ed. – Kluwer: Kluwer Law International, 2006. – 137 p.

339. Ravenstein E. The Birthplace of the People and the Laws of Migration // The Geographical Magazine. — 1876. — № 3. — P. 173–

233; The Laws of Migration // Journal of the Royal Statistical Society. 1885, № 46, P. 167–235; The Laws of Migration: Second Paper // Journal of the Royal Statistical Society. — 1889. — № 52. — P.241–305.

340. Ravenstein E. The Birthplace of the People and the Laws of Migration // The Geographical Magazine. — 1876. — № 3. — P. 173-175.

341. Record high remittances to low- and middle-income countries in 2019 //[Электронный ресурс]: //URL: https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/04/23/record-high-remittances-to-low-and-middle-income-countries-in-2017 (дата доступа 22.12.2020)

342. Priorities and goals The European Commission has defined a set of priorities, in line with core European Union values. Commissioners need to respect these values in their work. //[Электронный ресурс]. – URL: https://ec.europa.eu/info/priorities-and-goals_en (lата доступа 16.12.2020)

343. Potential migration implications of the COVID-19 crisis //[Электронный ресурс]: //URL: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/potential-migration-implications-covid-19-crisis_en (дата доступа 25.12.2020)

344. Salaried work for third-country highly qualified workers (EU Blue Card) [Электронный ресурс]. – URL: https://guichet.public.lu/en/entreprises/ressources-humaines/recrutement/ressortissant-pays-tiers/salarie-hautement-qualifie.html дата доступа 14.12.2020)

345. Second generation Schengen Information System (SIS II) /[Электронный ресурс]: //URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/second-generation-schengen_en (дата доступа 22.12.2020)

346. Strban G. Social security of EU migrants – an interplay between the Union and national laws / G. Strban // Central and Eastern European

Countries after and before the accession, Faculty of Law, ELTE, Department of Private International Law and European Economic Law, Jean Monnet Centre of Excellence / ur. M. Király, R. Somssich. – Budapest, 2011. – Vol. 2. – P. 81–101.

347. Simionescu M., Strielkowski W., Kalyugina S. The impact of brexit on labour migration and labour markets in the United Kingdom and the EU // Terra Economicus. 2017. Т. 15. № 1. С. 148-156.

348. Subject: Social security contributions of seasonal workers in agriculture and horticulture [Электронный ресурс]. – URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-001217_EN.html (дата доступа 15.12.2020)

349. Seasonal workers in the EU in times of COVID-19: factsheet published by the Commission //[Электронный ресурс]. – URL: https://osha.europa.eu/en/oshnews/guidelines-commission-seasonal-workers-eu (дата доступа 15.12.2020)

350. Seasonal Workers Health Management and International Quarantine Plans Direction (No. 2) [Электронный ресурс]. – URL: //https://www.health.qld.gov.au/system-governance/legislation/cho-public-health-directions-under-expanded-public-health-act-powers/seasonal-workers (дата доступа 15.12.2020)

351. Statements by Special Representative. Statement by Louise Arbour, Special Representative of the Secretary-General for International Migration. Special event to mark the observance of the World Social Justice Day – 20 February 2018 Theme: Workers on the move: the quest for social justice //[Электронный ресурс]: //URL: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/statement_by_louise_arbour_special_representative.pdf (дата доступа 25.12.2020)

352. The Blue Card Directive and its safeguards against Brain Drain- -a study of the Directive’s inherent contradictions [Электронный ресурс]. – URL: https://www.diva-

portal.org/smash/get/diva2:420948/FULLTEXT01.pdf (дата доступа 15.12.2020)

353. The Counter Trafficking Data Collaborative.Global data hub on human Trafficking. //[Электронный ресурс]: //URL: https://www.ctdatacollaborative.org (дата доступа 23.12.2020)

354. The Organisation of Asylum and Migration Policies in Austria //[Электронный ресурс] -URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/migration-policies/organisation_of_policies_at_en.pdf (дата доступа 22.12.2020)

355. Thym D., 'The “refugee crisis” as a challenge of legal design and institutional legitimacy', 2016, 53, Common Market Law Review, Issue 6, pp. 1545-1573

356. Thym, D., The Schengen Law: A Challenge for Legal Accountability in the European Union. European Law Journal, (2002), 8: 218-245

357. Outsourcing and employee transfers in EC and Greek Law //[Электронный ресурс]. – URL: https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-204-0651?__lrTS=20200904101137190&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true (дата доступа 12.12.2020)

358. Van Der Mei A. P. Free Movement of Persons within the European Community: Cross-Border Access to Public Benefits / A. P. Van Der Mei. – Oxford: Hart Publishing, 2003. – 540 p.

359. Visa Information System (VIS) //[Электронный ресурс]: // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en (дата доступа 22.12.2020)

360. Will COVID-19 change migration cooperation between European and African countries? // [Электронный ресурс]- URL: - https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Will-COVID-19-Change-Migration-

Cooperation-European-African-Countries-ECDPM-Briefing-Note-121-2020.pdf (дата доступа 20.12.2020)