

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

***Аннотация.** В статье предпринята попытка выявить и проанализировать некоторые ключевые, на взгляд автора, нормативно-правовые основы миграционной политики Евросоюза. Выделив нормативные документы первичного права и вторичного права, главное внимание в статье уделено исследованию основных положений регламентов и директив, входящих в категорию вторичного права и не подлежащих ратификации парламентами стран-членов. Хотя обе категории нормативно-правовых актов носят наднациональный характер, ключевая роль в миграционной политике большей частью остается в руках национальных государств-членов Евросоюза.*

***Ключевые слова:** Евросоюз, государство, миграция, политика, право, закон, договор, национальный, наднациональный, регламент, директива.*

POLITICAL AND LEGAL REGULATION OF MIGRATION PROCESSES IN THE EUROPEAN UNION

***Abstract.** The article attempts to identify and analyze some key, in the opinion of the author, regulatory and legal bases of the EU's migration policy. Highlighting the normative documents of the primary law and the secondary law, the main attention in the article is given to the study of the main provisions of the regulations and directives that are included in the category of secondary law and not subject to ratification by the parliaments of the member countries. Although both categories of normative legal acts are supranational in nature, a key role in migration policy is for the most part left in the hands of the national member states of the European Union.*

***Keywords:** European Union, state, migration, politics, law, treaty, national, supranational, regulation, directive.*

В условиях все более ускоряющихся процессов глобализации, интернационализации и информационной революции иммиграция оказывает всевозрастающее влияние на ключевые сферы общественной жизни как на глобальном, так и на национальном уровнях. Она затрагивает не только сугубо экономическую, но также демографическую, социокультурную, конфессиональную, политико-культурную и другие сферы, саму наци-

ПРИМОВА Эльмира Неджефовна — кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник отдела международного сотрудничества и сравнительного правоведения НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Москва

ональную идентичность принимающих стран. Осознание этой ситуации приобрело особую актуальность и значимость для такого интеграционного объединения как Европейский Союз (ЕС), где решение сколько-нибудь масштабной жизненно важной проблемы невозможно решать усилиями какой-либо отдельно взятой, даже самой крупной, страны.

Дело в том, что все страны-члены Евросоюза интегрированы в сложную сеть перекрестных связей и отношений. В условиях, когда европейская интеграция охватывает все новые сферы общественной жизни, а границы между государствами региона во всевозрастающей степени перестают играть роль эффективных барьеров, способных препятствовать проникновению нелегальных мигрантов, наркотрафику, международной организованной преступности и т.д., необходимость разработки общей иммиграционной политики приобретает особую значимость.

* * *

В этой сфере разработан и принят широкий комплекс законодательных и нормативно-правовых актов, в которых определены основные направления и формы, принципы и нормы миграционной политики на национальном и наднациональном уровнях. Они разделяются на две категории.

К первой категории относятся *документы, которые в совокупности составляют первичное право*: так называемые учредительные документы, такие как Римский договор о создании Европейского экономического сообщества 1957 года, Маастрихтский договор или Договор о Европейском Союзе 1992 года, Лиссабонский договор 2009 года и др. *Они имеют обязательную силу для государств-членов и пользуются приоритетом по отношению к их национальному праву и не нуждаются в ратификации национальными парламентами. В случаях, когда возникают противоречия между правом ЕС и национальным правом, действует право Евросоюза. При этом могут быть оспорены нормы национального права, нарушающие европейские стандарты.*

Разумеется, в комплексе этой категории документов ключевое место занимает Маастрихтский договор или Договор о Евросоюзе, принятие которого стало поворотным пунктом с точки зрения продвижения стран объединения в вопросах управления миграцией от сотрудничества на межправительственной основе к более тесному взаимодействию на наднациональном уровне. Договор включил иммиграцию в круг вопросов, представляющих общий интерес для государств-членов ЕС. Иммиграционная политика Евросоюза теснейшим образом увязывалась с процессами и принципами формирования единого внутреннего рынка (ЕВР), в качестве одного из базовых принципов которого рассматривалась свобода передвижения людей на всей союзной территории.

В этом контексте, как отмечает О. Потемкина, иммиграционная политика изначально представлялась как обслуживающая единый рынок «система институциональных и политических рамок, в которой ключевая роль отводится совместной охране общей внешней границы ЕС»¹. Подобная логика требовала установления единых правил въезда и высылки иммигрантов, их передвижения. Существенную роль в осуществлении миграционной политики Евросоюза играет Шенгенское соглашение, принятое 1990 году и вступившее в силу в 1995 году.

Такие трудности реализации установок Маастрихтского договора в сфере миграционной политики, как сложность процедур принятия решений, отсутствие ясно сформулированных целей, закрытость переговоров, отсутствие парламентского и судебного контроля и другие подвигли руководителей государств-членов Евросоюза *к пересмотру политики и форм сотрудничества, реализуемых на основе Маастрихтского договора*. Результатом усилий в этом направлении стало принятие на межправительственной конференции в июне 1997 года Амстердамского договора, в который был включен раздел IV «Визы, убежище, иммиграция и другие направления политики, связанные со свободным перемещением лиц»².

В нем была заявлена установка стран-членов Союза на превращение Европейского Союза в пространство свободы, безопасности и правосудия. Одновременно провозглашалось, что эта цель достигается вкупе с соответствующими мерами по контролю на внешних границах Евросоюза для обеспечения должного надзора за иммиграционными потоками.

Было предусмотрено расширение компетенции Союза в сферах внутренних дел и правосудия, иммиграционной политики, порядка пересечения внешних границ и другие. Естественно, более или менее серьезные коррективы вносились также в документы первичного права, принимаемые по мере возникновения новых проблем.

Ко второй категории относятся нормативно-правовые акты, принимаемые органами Евросоюза в соответствии и в рамках своих правотворческих полномочий на основе первичного права и объединяемых под общим названием «вторичного права». В них конкретизируются стратегические положения и установки, сформулированные в документах первичного права.

* * *

В сфере *трудового права* и миграционной политики принимаются *два вида нормативно-правовых актов: регламенты и директивы*.

¹ Потемкина О. Ю. Иммиграционная политика ЕС: от Амстердама до Лиссабона // Мировая экономика и международные отношения. 2010. №4.

² Документы Европейского Союза. Т. V. Амстердамский договор, изменяющий договор о Европейском Союзе, договоры, учреждающие Европейские Сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты. М., 1999.

Регламент (фр.— règlement, нем.— Verordnung, англ.— regulation). Согласно статье 249 Договора о Европейском Союзе, этот вид документов рассматривается одновременно как акты нормативные, *обязательные* для применения и имеющие *прямое действие*, что ставит их на самое высокое место в иерархии источников вторичного права Евросоюза.

В соответствии с статьей 230 Договора, *регламенты после их принятия автоматически становятся частью национальных правовых систем. Тем самым отпадает необходимость принятия каких-либо отдельных национальных правовых актов с целью реализации регламентов.*

Директива (фр.— directive, нем.— Richtlinie, англ.— directive), в соответствии с той же статьей Договора о Европейском Союзе,— это нормативный акт, *обязательный* для государств-членов.

В отличие от регламентов они адресуются отдельным государствам-членам, кроме того, их обязательность касается лишь определенной цели (ожидаемого результата). Директивы также обязательны для государств-членов ЕС. Однако формы, пути и средства реализации их целей входят в прерогативы каждого отдельно взятого государства с использованием национального законодательства.

Следовательно, *директивы не имеют прямой силы.* Для их имплементации в зависимости от ситуации возникает необходимость принятия внутренних законов, указов главы государства, административных актов или поправок к конституции соответствующей страны.

* * *

Как бы выводя за скобки ЕЭС, в предлагаемой статье внимание концентрируется на нормативных актах, регулирующих миграционную политику Евросоюза. С определенными оговорками можно утверждать, что начало их разработки было заложено еще до принятия Маастрихтского договора 1992 года. С этой точки зрения немаловажное значение имело подписание в июне 1985 года представителями Бельгии, Люксембурга, Нидерландов, Франции и ФРГ Соглашения о постепенном отказе от пограничного контроля. По названию ближайшей к месту схождения границ Люксембурга, Франции и ФРГ деревни Шенген Соглашение получило название Шенгенское. Это место было выбрано с учетом того факта, что аналогичное соглашение об отмене паспортного контроля к тому времени уже применялось странами Бенилюкса. Соглашение предусматривало постепенную замену паспортного контроля на визуальное наблюдение за индивидуальными транспортными средствами.

Единый Европейский Акт 1986 года ввел в Договор о ЕЭС статью 14 (в старой нумерации статью 7А), закрепляющую понятие внутреннего рынка. Речь шла о формировании единого внутреннего пространства

без границ, в пределах которого обеспечивается, помимо других свобод, свобода передвижения лиц в соответствии с положениями Договора. Это подразумевало полную отмену пограничного контроля на внутренних границах между странами-членами Сообщества³.

Однако государства-члены Сообщества не спешили признавать прямое действие положений статьи 14, о чем было заявлено в Декларации к Единому Акту. Об этом свидетельствует и то, что оформление единого внутреннего рынка 31 декабря 1992 года не предполагало автоматическое наступление прямого действия норм данной статьи.

Новый этап в разработке и введении нормативно-правовых актов по рассматриваемому вопросу наступил в 1990-х годах с созданием Европейского Союза на основе ЕЭС. Разумеется, ключевое значение с этой точки зрения имел Договор о Европейском Союзе. В рамках Евросоюза было принято множество законодательных актов первичного и особенно вторичного права. Естественно, подавляющее их большинство касалось внутренних проблем государств-членов самого Евросоюза, в том числе проблем внутренней миграции. С этой точки зрения ключевое значение имел пункт 2 статьи 3 Договора о Европейском Союзе в редакции Лиссабонского договора, в котором говорится: «Союз предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением»⁴.

Долгое время важнейшие принципы законодательных актов, гарантирующих и регулирующих свободное передвижение людей на территории Евросоюза, не распространялись на граждан третьих стран, не входящих в состав Европейских сообществ и Союза.

Хотя из этого правила имелись отдельные исключения, иммигранты из третьих стран, даже получив вид на жительство в одном из государств-членов, не имели права свободно передвигаться в другие государства-члены и заниматься там трудовой или предпринимательской деятельностью.

* * *

На саммите в Тампере, состоявшемся в октябре 1999 года и посвященном принятию программы по реализации включенной в Амстердамский договор 1997 года концепции «европейского пространства свободы, безопасности и правопорядка», была принята комплексная программа, которая

³ Единый Европейский Акт, Люксембург, 17 февраля 1986 года — Гаага, 28 февраля 1986 года.

⁴ Consolidated version of the treaty on European Union 30.3.2010 Official Journal of the European Union C83/13.

включала широкий круг вопросов миграционной политики и политики убежища ЕС. Среди них важное место занимали развитие партнерских отношений с государствами происхождения мигрантов; справедливое обращение с гражданами третьих стран и в перспективе предоставление им прав и обязанностей, сопоставимых со статусом граждан государства пребывания, и др.

Признавалось право иностранцев, легально въехавших на территорию ЕС, на свободу передвижения; а перед ЕС ставилась задача по выработке единой политики в сфере миграции и убежища. Провозгласив одной из важнейших целей иммиграционной политики интеграцию легально проживающих в странах Союза иммигрантов, было заявлено о необходимости постепенного сближения прав и обязанностей граждан Евросоюза и всех иммигрантов, проживающих на его территории в течение определенного периода времени.

Об обоснованности данного тезиса свидетельствует, например, Хартия основных прав Европейского Союза, подготовленная по случаю 50-летнего юбилея Всеобщей Декларации Прав Человека Генеральной Ассамблеи ООН 1948 и подписанная 7 декабря 2000 году. В соответствии со статьей 3 Хартии «граждане третьих стран, получившие разрешение заниматься трудовой деятельностью на территории государств-членов, имеют право на условия труда, аналогичные тем, которыми пользуются граждане или гражданки Союза»⁵.

Была разработана и принята концепция так называемого «цивильного гражданства» (civic citizenship)⁶, которая легла в основу Лиссабонской стратегии, принятой Евросоюзом в 2000 году. По предложению Еврокомиссии в 2001 году была введена система координации для гармонизации законодательств и политики государств-членов Союза в области предоставления убежища⁷. Она предусматривала создание единого стандарта рассмотрения заявлений об убежище, сближение законодательств, определяющих статус беженца.

С сентября 2002 года начал функционировать Европейский фонд по приему беженцев. Для облегчения государствам-членам Союза процесса предоставления убежища в 2003 году была введена в действие система *Евродак* (Eurodac), дактилоскопическая база данных, содержащая отпечатки пальцев претендентов на политическое убежище⁸.

⁵ Хартия основных прав Европейского Союза 2000 г. Доступ: <http://eulaw.ru/treaties>.

⁶ Термин предложен в Сообщении Комиссии ЕС об иммиграции, интеграции и занятости в июне 2003 года. Согласно ему иммигрантам должны быть обеспечены определенные основные права и обязанности. Со временем, даже не пройдя процедуру натурализации, они сравняются в правах с гражданами принимающей страны. Presidency Conclusions — Thessaloniki, 19 and 20 June 2003.

⁷ The European Council (Lisbon), 23–24 March, «Open Method of Co-ordination» (OMC).

⁸ Потемкина О. Ю. Иммиграционная политики Европейского союза: опыт для ЕврАзЭС // <http://fillol.livejournal.com/26388.html>.

В 2004 году была принята новая Гагская программа, в которой были поставлены следующие задачи:

- разработать и осуществлять общеевропейскую систему предоставления политического убежища;
- установить возможности предоставления иммигрантам из третьих стран работы в Евросоюзе в соответствии с потребностями рынков труда;
- установить общеевропейские стандарты интеграции мигрантов в принимающих странах;
- усилить партнерство с третьими странами для регулирования нелегальной иммиграции;
- разработать политику реадмиссии нелегальных иммигрантов на родину и другие⁹.

* * *

Своего рода «*дорожной картой*» для решения рассматриваемого круга проблем стал «Стратегический план действий по регулированию легальной миграции на 2006–2009 годы». В этом документе, опубликованном в декабре 2005 года, Комиссия представила перечень законодательных инициатив и практических действий на период до 2009 года. Этот план, основанный на «фрагментарном или селективном» подходе, предполагал «*особую общую процедуру ускоренного отбора и создание условий для привлечения высококвалифицированных специалистов и сезонных рабочих*»¹⁰. Он включал проекты директив, которыми предполагалось усилить нормативно-правовое обеспечение регулирования условий въезда и проживания разных категорий трудовых мигрантов: высококвалифицированных рабочих; сезонных рабочих; рабочих, занятых в филиалах международных компаний; стажеров и практикантов.

В этом плане немаловажное значение имеют *Директива 2003/109/ЕС «О статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе»* и *Директива 2003/86/ЕС «О праве на семейное воссоединение»*, вступившие в силу в январе 2006 года¹¹.

Если первый документ, призванный установить единообразные условия проживания в ЕС лиц, не являющихся гражданами Европейского Союза, закрепил основы правового положения легальных иммигрантов из третьих стран, то второй документ облегчил условия для переезда в Сообщество членов семей легальных иммигрантов.

⁹ The Hague programme. Ten Priorities for the next Five Years. 10 May 2005.

¹⁰ European Commission, Communication on a Policy Plan on Legal Migration. COM(2005) 669 final, Brussels, 21.12.2005(b).

¹¹ Status of third-country nationals who are long-term residents in the EU: deadline for rules to take effect on 23 January 2006.

В соответствии с первой из этих директив, иммигрант, проживший в ЕС не менее пяти лет без перерыва, располагающий достаточными финансовыми средствами и имеющий медицинскую страховку, получает статус резидента Евросоюза. Этот статус предоставляет иммигранту целый ряд преференций, в частности, защиту от высылки из страны, права свободного передвижения наравне с гражданами Евросоюза, на проживание в любом из государств-членов, на труд, образование, профессиональное обучение; воссоединение семьи и др.

Особо важное значение с рассматриваемой точки зрения имеет *Регламент № 562/2006/ЕС*, принятый 15 марта 2006 года. Европейским парламентом и Советом. Этот документ был задуман как первый в истории Евросоюза кодифицирующий акт, призванный собрать воедино нормы и правила, регулирующие пересечения физическими лицами как внутрисоюзных, так и внешних государственных границ. Иначе говоря, положения документа касаются как граждан государств-членов самого Евросоюза, так и третьих стран.

*Данный нормативный акт отменил или заменил собой ряд ранее принятых документов ЕС по вопросам пересечения границ, в частности две главы Шенгенской конвенции от 19 июня 1990 года, а также расширил категории лиц, подпадающих под нормы свободного передвижения*¹².

Согласно пункту 5 статьи 2 Регламента, под «лицами, пользующимися правом Сообщества на свободное передвижение наряду с гражданами государств-членов Евросоюза», были названы также «граждане третьих стран и члены их семьи независимо от своего гражданства, которые на основании соглашений, заключенных между Сообществом и его государствами-членами, с одной стороны, и этими третьими странами, с другой стороны, пользуются правами в области свободного передвижения, эквивалентными правам граждан Союза»¹³.

Таким образом, *Регламент № 562/2006/ЕС* впервые предоставил право на свободное передвижение по всей территории Евросоюза не только на собственных граждан, но и на граждан третьих стран и членов их семей.

Далее, в опубликованном Еврокомиссией в ноябре 2006 года «Сообщении о всеобъемлющей европейской миграционной политике» были сформулированы основные принципы и нормы, призванные расширить компетенции Сообществ в сфере трудовой миграции.

В качестве приоритетного направления глобального подхода было названо развитие общей политики по отношению к легальной миграции¹⁴. При

¹² Регламент (ЕС) № 562/2006 Европейского парламента и Совета, от 15 марта 2006 года, устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский кодекс о границах). Доступ: / <http://www.google.ru>.

¹³ Там же.

¹⁴ Global Approach to Migration. One Year on: Towards a Comprehensive European Migration Policy, COM(2006) 735 final, Brussels, 30.11.2006.

этом документ не обошелся без упоминания об «уважении к национальной компетенции», что свидетельствует о том, что многие государства-члены не желают расставаться с национальным суверенитетом.

* * *

Принципы и методы борьбы с нелегальной иммиграцией, предложенные в вышеупомянутой Гаагской программе, получили конкретизацию в нескольких сообщениях Еврокомиссии и планах действий в этой сфере. Наибольший интерес представляет Сообщение «Общая иммиграционная политика Европейского союза: принципы, направления, инструменты». В нем сформулированы десять принципов, на которых должна основываться иммиграционная политика Евросоюза. Среди них ключевое значение имеют следующие:

- визовая политика, которая призвана облегчить законопослушным гражданам въезд и пребывание в странах ЕС; и в то же время она сопровождается повышенными мерами безопасности;
- совместная охрана общей границы с целью обеспечения безопасности шенгенского пространства;
- усиление борьбы с нелегальной иммиграцией и особенно с торговлей людьми;
- эффективная политика репатриации нелегальных иммигрантов¹⁵.

Результатом целенаправленных действий и переговоров с заинтересованными сторонами стало подписание в 2005–2007 годах соглашений по данному вопросу с целым рядом стран, с такими как Шри-Ланка, Гонконг, Макао, Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Черногория, Сербии, Россия и Украина. С Китаем была достигнута предварительная договоренность о возвращении китайских граждан, которые приезжали в ЕС в качестве туристов и оставались здесь нелегально.

Однако некоторые африканские и азиатские государств не соглашаются на реадмиссию своих граждан. В этом вопросе одна из главных проблем состоит в том, чтобы охватить в единую цепочку все, в том числе транзитные, страны, вовлеченные в процесс иммиграции.

В ноябре 2007 года Комитет гражданских свобод Европарламента принял решение о создании Европейского Фонда реадмиссии нелегальных иммигрантов, в частности, путем предоставления финансовой помощи гражданам третьих государств, добровольно принявшим решение о возвращении на родину.

В этом же направлении действуют программы экономической помощи развитых стран регионам массовой эмиграции: создание в странах-доно-

¹⁵ A Common immigration policy for Europe: principles, actions and tools. Brussels, June 23, 2008.

рах новых предприятий с целью приостановить новые потоки трудовой эмиграции, предоставление кредитов иммигрантам, желающим открыть на родине собственные предприятия.

Страны-члены Евросоюза во все более растущей степени отдают приоритет привлечению в национальную экономику работников высокой квалификации. Для нормативно-правового обеспечения этой сферы 25 мая 2009 года министры внутренних дел и юстиции стран-членов Евросоюза приняли Директиву 2009/50/ЕС Совета от 25 мая 2009 года. Об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы из третьих стран (включая Россию).

Директива узаконивает введение «Европейской голубой карты» (фр.— *carte bleue europeenne*; англ.— *EU Blue Card*) и, как и другие правовые акты ЕС аналогичного характера, выступает в качестве основ законодательства Европейского Союза, положения которых подлежат включению в законы и подзаконные акты государств-членов. Она устанавливает общие принципы и критерии для граждан государств, не входящих в Евросоюз, желающих получить «голубую карту» для работы в странах Союза. Согласно Директиве, обладателями такой карты могут быть любые граждане третьих стран, обладающие «высокой профессиональной квалификацией». Во многих сферах обладатели Европейской голубой карты в правовом отношении уравниваются с гражданами Европейского Союза.

В соответствии с частью 1 статьи 14 «Равенство в правах» Директивы «обладатели Европейской голубой карты пользуются равенством в правах с гражданами государства-члена, которое выдало Европейскую «голубую карту», в отношении:

- условий труда;
- свободы объединения, приема или вступления в организацию работников или работодателей или любую профессиональную организацию;
- образования и профессионального обучения;
- признания дипломов, сертификатов и иных профессиональных квалификаций согласно действующим национальным процедурам;
- положений национальных законодательств, касающихся отраслей социального обеспечения, как они определены в Регламенте (ЕЭС) № 1408/71;
- свободного доступа на всю территории соответствующего государства-члена в пределах, предусмотренных национальным законодательством и другие¹⁶.

По сравнению с другими легальными иммигрантами в ЕС, для обладателей Европейской «голубой карты» предусмотрен упрощенный порядок реализации некоторых прав, регулируемых иными источниками законода-

¹⁶ 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 // Journal officiel de l'Union européenne L 155 du 18.6.2009.

тельства ЕС, например, право осуществлять «семейное воссоединение» и право по истечении пяти лет законного проживания получить статус «долгосрочного резидента — ЕС».

* * *

В декабре 2009 года в Брюсселе взамен Гаагской программы была принята Стокгольмская программа «Открытая и безопасная Европа, которая служит своим гражданам и защищает их», касающаяся проблем полицейского и юридического сотрудничества в Евросоюзе, а также единой иммиграционной политики. Применительно к рассматриваемому здесь вопросу Регламент констатировал:

— соединение внутренней безопасности с безопасностью внешней, усиление роли Frontex, Шенгенской информационной системы и Визовой информационной системы (ВИС);

— разработка всесторонней и гибкой миграционной политики, основанной на Европейском пакте по иммиграции и убежищу и др.

В ноябре 2011 года вступил в силу «Глобальный подход к миграции и мобильности», предложенный Еврокомиссией¹⁷. Главной целью документа было объявлено развитие диалога и укрепление партнерства в сфере миграции со странами, не входящими в состав ЕС для «более эффективного использования потенциальных взаимовыгодных преимуществ миграции».

При всем изложенном следует подчеркнуть, что значительные полномочия в сфере регулирования иммиграционных потоков сохраняются за государствами-членами Евросоюза, который играет в основном роль координации действий стран-членов. Некоторыми странами ставилась под сомнение даже необходимость гармонизации законодательств, которая была предусмотрена Договором о Европейском Союзе. Иначе говоря, миграционная политика пока еще большей частью остается в компетенции национальных правительств стран-членов Евросоюза. Каждая отдельно взятая страна самостоятельно разрабатывает и устанавливает свои собственные принципы, критерии, правила приема иммигрантов.

Отсутствуют единые для всего Евросоюза механизмы контроля за передвижением людей по территории Союза, реагирования на угрозы, которыми сопряжена иммиграция. В этой сфере Евросоюз не располагает достаточными полномочиями. На наднациональном уровне согласованы лишь отдельные элементы статуса, которые в той или иной мере связаны с условиями допуска и пребыванием иммигрантов на территории Сообщества.

¹⁷ A global approach to migration and mobility. Доступ: <http://translate.google.ru/translate?hl=ru>.

Все это создает серьезные трудности в деле достижения политического консенсуса в Совете Евросоюза при утверждении той или иной общей инициативы. Трудности в этой весьма щепетильной и чувствительной сфере не в последнюю очередь объясняются нежеланием национальных государств отказаться от своего суверенитета. Естественно, каждое отдельно взятое государство Евросоюза стремится сохранить за собой как можно более широкий круг полномочий в сфере регулирования иммиграционных потоков. Глубина и размах трудностей, возникающих перед Евросоюзом в этой сфере, обнаружилось в период миграционного кризиса лета 2015 года, который весьма негативно отразился на положении и самих перспективах евро-интеграции.

Список литературы

1. Документы Европейского Союза. Т.V. Амстердамский договор, изменяющий договор о Европейском Союзе, договоры, учреждающие Европейские Сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты. М., 1999.
2. Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика ЕС: от Амстердама до Лиссабона // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 4.
3. Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского союза: опыт для ЕврАзЭС // <http://fillol.livejournal.com/26388.html>.