

**Министерство образования и науки Российской Федерации  
Министерство образования, науки и молодежной политики  
Кыргызской Республики**

**Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
Кыргызско-Российский Славянский университет**

*На правах рукописи  
УДК 325.14 + 327*

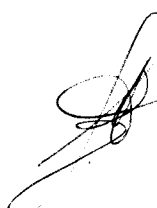
*Джоробекова Гульнура Эшимбековна*

**ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА  
В СФЕРЕ ЛЕГАЛЬНОЙ ИММИГРАЦИИ И  
ИНТЕГРАЦИИ ГРАЖДАН ТРЕТЬИХ СТРАН**

Специальность 23.00.04 –  
Политические проблемы международных отношений  
и глобального развития

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

Бишкек • 2006



Работа выполнена на факультете философии и государственного управления Кыргызского Национального Университета имени Жусупа Баласагына

**Научный руководитель:** доктор философских наук, профессор  
*Артыкбаев М.Т.*

**Официальные оппоненты:** доктор исторических наук, профессор  
*Акунов А.А.*  
доктор философских наук, профессор  
*Киятин В.Г.*

**Ведущая организация:** кафедра истории и философии  
Кыргызского Аграрного Университета  
им. К.И.Скрябина

Защита состоится «*26*» *мая* 2006 г. в *14<sup>00</sup>*  
на заседании Диссертационного Совета К 730.001.03 по историческим и политическим наукам при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования Кыргызско-Российского Славянского университета (г. Бишкек, пр. Чуй, 46, Гуманитарный факультет КРСУ, ауд. 220)

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызско-Российского Славянского Университета: г. Бишкек, ул. Киевская, 44

Автореферат разослан «*26*» *апреля* 2006 г.

Ученый секретарь  
Диссертационного Совета  
к.и.н., доц.



*Т.Ф. Кравченко*

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность проблемы.** XX век без преувеличения можно охарактеризовать как «век миграции». Международной миграции присущи массовость и динамичность, она действительно охватывает целые континенты и крупные этносы. Процессы глобализации привели к тому, что международная миграция стала одной из важнейших социально-экономических, культурных и политических проблем мира. Современное состояние средств коммуникации способствует расширению международных контактов людей, уменьшает или снимает проблемы пространства, делает миграцию в известном смысле способом жизни миллионов людей.

В эти процессы втягивается и Кыргызстан, чему способствует то обстоятельство, что в период независимости он стал полноправным субъектом международных отношений, установил разностороннее сотрудничество со многими странами мира и международными организациями, в том числе с ООН, МОМ, ОБСЕ, УВКБ ООН, ЮНЕСКО и т.д. Наши стратегические партнеры оказывают посильную помощь республике в становлении и развитии демократических институтов, проведении образовательных, экономических, правовых и административных реформ, совершенствовании механизмов обеспечения национальной безопасности. Среди международных партнеров особое место занимают Европейский союз, его страны-участницы. Сегодня Европейский Союз является крупнейшим игроком на международной политической и экономической арене. Значение Евросоюза еще больше возрастает в контексте его политической философии – создании общеевропейского пространства свободы, безопасности, правопорядка.

Европейский Союз рассматривает проблемы иммиграции граждан третьих стран в контексте обеспечения своей безопасности. Такой подход реализуется в целом комплексе мер, включая усиление контрольных мер на внешних границах, повышение защиты проездных документов, создание различных информационных баз (по беженцам, визам, разыскиваемым лицам, похищенным документам и т.д.), борьбу с нелегальной миграцией и трафиком людей. С другой стороны, Евросоюз повышает уровень правовой защищенности мигрантов, обеспечения их прав и свобод.

Эти ценности имеют значение и для Кыргызстана, который также является источником иммиграции в различные страны мира, включая страны Евросоюза<sup>1</sup>. В этой связи первостепенное значение имеет знание законода-

<sup>1</sup> В последние годы многие граждане Кыргызстана, пользуясь либерализацией выезда с территории республики (отмена разрешительной надписи в национальном паспорте), выезжают в страны Евросоюза. Мотивы выезда самые различные: служебные и бизнес-командировки, заключение трудового контракта с европейским работодателем, поиск убежища (есть и такие), воссоединение семей, переезд на ПМЖ. К сожалению, надежной статистики нет, поскольку органы пограничного контроля Кыргызстана не отслеживают цель выезда граждан Кыргызстана за границу (авт.).

тельства и административных процедур въезда, пребывания и трудоустройства в принимающих странах. С этой точки зрения небезынтересны европейские положения, процедуры, правила, регулирующие внешнюю миграцию. Ввиду расширяющихся контактов с Евросоюзом такой прагматизм вполне оправдан.

Не менее значим для Кыргызстана и других республик Центральной Азии европейский опыт регулирования миграционных процессов. Европейский Союз накопил огромный и ценный опыт управления внешней миграцией, поэтому власти республик Центральной Азии уже сегодня должны выдвинуть вопросы управления миграционными потоками в число своих важнейших приоритетов. Эта проблема сложная, требующая не только политической воли, но и механизмов ее реализации. Запоздалая реакция, поверхностное решение проблемы чреваты серьезными конфликтами. События весны 2005 года в Узбекистане вновь подтвердили необходимость выработки региональных подходов в сфере миграции и убежища. Их дефицит порождает межгосударственные трения, подрывает основы национальной и региональной безопасности, играет на руку террористам, приводит к многочисленным нарушениям прав и свобод человека, в том числе, трудовых мигрантов.

Принимая во внимание интеграционный характер управления миграционными потоками в ЕС, подчеркнем значение европейского опыта в реализации интеграционных процессов на постсоветском пространстве, прежде всего в рамках ЕврАзЭС. Именно эта структура считается сегодня наиболее жизнеспособным и перспективным интеграционным проектом. Можно заранее утверждать, что этот проект не состоится без комплексного решения миграционных проблем. Установление единого пространства свободы перемещения граждан стран ЕврАзЭС предполагает наделение определенных интеграционных структур компетенциями в сфере миграционного законодательства и интеграционной политики. Как свидетельствует ЕС проблема эта очень сложная, многогранная, требующая от участников интеграционных процессов, прежде всего, политической воли, решимости, умения находить компромиссы, сочетать национальные интересы с потребностями интеграционного объединения.

**Источниковедческая база исследования.** При изучении источников первостепенное значение мы придаем Маастрихтскому (1992 г.) и Амстердамскому (1999 г.) договорам<sup>2</sup>, политическим решениям саммитов Европейского Совета<sup>3</sup> документам Европейской Комиссии (Сообщения, «Зеленые и

<sup>2</sup> Документы Европейского Союза. – М., 1994; Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, Договоры, учреждающие Европейские сообщества и некоторые относящиеся к ним акты. – М., 1999

<sup>3</sup> Tampere European Council. Presidency Conclusion 15-16 October 1999; Thessaloniki European Council. Presidency Conclusion 19-20 June 2003 and other.

Белые книги», проекты директив и регламентов)<sup>4</sup>, Генерального директората Еврокомиссии по вопросам юстиции и внутренних дел, Совета Евросоюза (регламенты, директивы, решения, рамочные решения)<sup>5</sup>, Европарламента, некоторых других структур ЕС. Комплекс этих документов позволяет проанализировать разработку иммиграционной и интеграционной политики Евросоюза в постамстердамский период. Большую возможность анализа политики открывает официальная позиция Евросоюза, касающаяся транспарентности его деятельности. Весьма практичными и удобными являются электронные версии документов. Компьютерные информационные системы и базы данных Евросоюза – одни из самых совершенных в мире. Бурное развитие аналогичных систем в Кыргызстане позволяет отечественным исследователям в кратчайшее время находить необходимые документы и материалы.

<sup>4</sup> Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament on an Community Immigration Policy. - Brussels 21.11.2000 COM(2000) 757 final.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on open Method of Coordination for the Community Immigration Policy. COM(2001) 3876 final.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Integration Migration Issues in the European Unions Relation with Third Countries. - Brussels. 3.12.2002, COM(2002) 703 final.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Common Asylum Policy and the Agenda for Protection. - Brussels, 26.03.2003 COM(2003) 152 final.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Towards more Accessible, Equitable and Managed Asylum Systems. - Brussels, 3.06.2003 COM(2003) 315 final.

Commission of the European Communities Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration. - Brussels, 11.1.2005 COM(2004) 811 final.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee of the Regions, on Immigration, Integration and Employment, Brussels, 3.6.2003, COM (2003)336 final.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Study on the links between legal and illegal migration Brussels, 4.6.2004 COM(2004) 412 final. - P. 5 and other.

<sup>5</sup> Council Regulation No 2725/2000 concerning the establishment of «Eurodac» for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention. - Official Journal L 062 , 05/03/2002.

Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the Status of third-country Nationals who are long-term Residents. OJ L 16. Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers.

Council Regulation 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. OJ L 050, 25/02/2003.

Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.

Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the Right of Citizens of the Union and their Family Members to move and reside freely within the Territory of the Member State amending Regulation (EEC) №161/28 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC.

О научной проблеме. В странах Евросоюза – как старых, так и новых – изучению проблем иммиграции и интеграции иностранцев уделяется первостепенное значение. В этой области специализируются целые институты, кафедры, проводятся научные симпозиумы и конференции. Такой ажиотаж оправдан, поскольку эти проблемы имеют ярко выраженную политическую окраску. Ни одна из политических партий стран Евросоюза не рискнет пренебречь ими.<sup>6</sup> В конце концов, иммиграционная политика это выбор будущего, будущего, в котором должно быть место и мигрантам. Научные исследования преимущественно настроены критически к официальной позиции структур Евросоюза, прежде всего, законодательного органа, каким является Совет Европейского союза. Дж. Эпеп, С. Каррера, Р. Пеннинкс и другие<sup>7</sup> предлагают Евросоюзу не плестись в хвосте событий, а проводить проактивную иммиграционную политику. Впрочем, иногда эти ученые слишком забегают вперед. И все же им можно поставить в заслугу конструктивный подход, умение проанализировать международные, институциональные, правовые, финансовые трудности управления миграцией на европейском уровне. Высокий уровень отличает работы, посвященные теории (Ф. Фейст, Х. Энтцингер, Р. Бицеveld и другие)<sup>8</sup> и практике интеграции иностранцев (И. Шибель, И. Хендолл, Р. Пеннинкс, К. Мюллер, М. Андерсон и другие).<sup>9</sup> Первые анализируют различные модели интеграции, условия ее реализации, перспективы повы-

<sup>6</sup> На последние парламентские выборы в Великобритании в мае 2005 года консерваторы, лейбористы и либеральные демократы пришли со своей программой по проблемам убежища и иммиграции. Консерваторы предложили ввести ежегодные квоты для беженцев и иммигрантов, обязательную проверку здоровья иммигрантов и прочее. Лейбористы выступили, в частности, в пользу сокращения численности беженцев за счет ужесточения правил поселения и депортации, создания электронного регистра по всем пересечениям границы. Либеральные демократы поддерживают общую политику убежища и систему квот в отношении трудовых мигрантов – выходцев из стран, не входящих в Евросоюз (авт.).

*Apap J., Carrera S. Towards a Proactive Immigration Policy for the EU? CEPS Working Documents 198, Brussels, December 2003. Apap J. Freedom of Movement of Persons in the EU. A Practitioners Guide, The Hague, 2002. Anderson M., Apap J. Striking a Balance between Freedom, Security and Justice in a Enlargement European Union < Brussels > 2002. Peninx R. Integration of Migrants: Social, Cultural and Political Dimensions, background Paper for the UNECE Conference 12-14 January. – Geneva, 2004.*

*Faist Th. Transnationalisation in international migration: Implications for the study of citizenship and culture// Ethnic a. racial studies. - L., 2000. - Vol.23, N5; Entzinger H., Biezeveld R. Benchmarking in Immigration Integration. Rotterdam, August 2002; Geddes A. Lobbying for migrant inclusion in the European Union: new opportunities for transnational advocacy? J. of Europ. publ. policy. – Oxford, 2000. - Vol. 7, N 4.*

*Shibel Yl. Integration and the Role of Local Authorities. European Journal of Migration and Law, № 5, 2003; Handdoll J. The Migrant as Citizen? Long-Term Residents in European Union. 2002. Oliyunk N. Recent Developments in EU Immigration Law – Family Reunification Directive: Achievement or Failure of the EU Immigration Policy?; Carrera S. “Integration” as Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-Term Residents in the EU. CEPS Working Document №219/Varch 2005; Muller K. Integrating Turkish Communities: A German Dilemma. In: The Challenges of Demographics in Germany: Selected Policy Discussions, by ed. R. Verdugo*

шения правового статуса граждан третьих стран, проживающих в ЕС. Вторые раскрывают реальную интеграционную ситуацию в странах Евросоюза. В их работах подчеркивается, что теоретические модели интеграции часто трансформируются под влиянием жизненных реалий, вызывая тем самым дополнительные трудности для принимающих стран.

Чрезвычайно важным для диссертационного исследования является анализ международного сотрудничества европейских стран, основных этапов европейской интеграции, формирования и развития новых политических институтов и европейского права, нашедший достаточно полное отражение в работах российских политологов, юристов, историков, прежде всего Энтина Л.М., Клиновой Е.В., Кашкина Ю.С., Шемятенкова В.Г., Шенаева В.Н. и т.д.<sup>10</sup>

Представляют большой интерес и работы ученых Кыргызстана<sup>11</sup>. В монографиях В. Кютина и Т. Кыдырова анализируются становление и развитие Шенгенской системы, стратегия борьбы ЕС с нелегальной иммиграцией. Ценность этим работам придает солидная документальная основа, что позволяет в деталях проанализировать важные аспекты управления миграционными процессами в Европе. К сожалению, в вышеупомянутых изданиях только вскользь затрагиваются проблемы легальной иммиграции иностранцев в Европейский Союз и их интеграция, что и определило выбор темы нашего исследования.

**Цель и задачи работы.** Основной ее целью является комплексное исследование политики Европейского Союза в сфере легальной иммиграции и интеграции граждан третьих стран с учетом специфики национальных подходов государств-членов ЕС.

Исходя из данной цели, ставятся следующие конкретные задачи исследования:

- раскрыть неизбежность иммиграции в ЕС иностранных граждан, обусловленную различными факторами современной глобализации;
- охарактеризовать основные каналы легальной иммиграции в Евросоюз;
- раскрыть специфику национальной политики, законодательства и административных процедур стран ЕС, регулирующих легальную иммиграцию;

<sup>10</sup> Европейское право. Учебник для Вузов. Под ред. Энтина Л.М. М., 2000; Клинова Е.В. Правовое положение беженцев в странах Европейского Союза: (Статус беженца, право на убежище). – М.: ИНИОН, 2000; Консолидированный текст Договора о Европейском Союзе. В кн. Европейское право. Учебник для вузов. Под ред. Энтина Л.М. М., 2000; Право Европейского союза. Под ред. Кашкина С.Ю. М., 2002; Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. М., 2003; Шенаев В.Н. Послевоенное экономическое развитие Западной Европы. – М., 1996. Доклады Института Европы РАН, № 24.

<sup>11</sup> Кютин В.Г. Трансформация института убежища на Западе. Политика и Общество. Изд. КГНУ. 2001; Кютин В.Г., Кыдыров Т.Т. Шенгенская система. Бишкек, 2001; Кютин В.Г., Кыдыров Т.Т. Нелегальная иммиграция в Евросоюзе: вызовы – ответы. – Бишкек, 2005; Кютин В.Г., Кыдыров Т.Т. Нелегалы в Евросоюзе. – М., Современная Европа. – № 1, 2005.

- доказать, что институциональные и правовые положения Амстердамского договора способствуют повышению эффективности деятельности Евросоюза в сфере юстиции и внутренних дел;
- выявить основные приоритеты иммиграционной политики Евросоюза;
- рассмотреть господствующие теоретические модели интеграции иммигрантов и реальную практику интеграции;
- выявить политические подходы Евросоюза к проблемам интеграции иммигрантов.

**Объект и предмет исследования.** Объектом диссертационного исследования является политика Европейского Союза в сфере легальной иммиграции и интеграции граждан третьих стран.

Предметом исследования выступают современные проблемы легальной иммиграции и интеграции граждан третьих стран в Европейский Союз.

**Теоретическая и методологическая основа диссертации.** Многие теоретико-методологические вопросы раскрыты в документах Евросоюза. Среди них – дефиниция важнейших понятий, проблемы европейского гражданства, развития пространства свободы, безопасности, правопорядка и другие. Более глубокому анализу поставленных проблем способствуют также работы зарубежных и отечественных ученых.

Методологической основой исследования являются комплексные и системные подходы с использованием исследовательских методов сравнительно-сопоставительного анализа, хронологической и исторической аналогии.

**Научная новизна исследования.** В политической науке Кыргызстана это одна из первых попыток исследования политики Европейского Союза в сфере легальной иммиграции и интеграции иностранцев.

Научная новизна диссертационного исследования проявляется в комплексном и всестороннем исследовании путей и результатов реализации важнейших политических решений Европейского Союза в соответствующей сфере.

Важно, что проблема исследуется комплексно, т.е. вопросы иммиграции и интеграции анализируются в их взаимосвязи.

**Практическая значимость работы.** Результаты исследования могут быть использованы при выполнении общих и специальных курсов и программ в области политических наук, в рамках современной истории Европы и европейского права, для подготовки профессиональных кадров пограничных, консульских и миграционных служб, в служебной деятельности заграничных представительств Кыргызстана в Европейском Союзе по защите прав граждан республики, в работе агентств Кыргызской Республики, занимающихся вопросами трудовой эмиграции в страны Европейского Союза.

**Основные положения, выносимые на защиту, сводятся к следующему:**

- Международная миграция является неотъемлемым элементом процессов глобализации. Наряду с другими факторами глобализации, между-

народная миграция придает качественно новое содержание и динамичность современным международным отношениям и мировой политике.

- Страны ЕС в силу демографической ситуации (низкая рождаемость, старение населения), потребностей рынка труда, своих международных обязательств, принимают различные категории легальных иммигрантов (трудовые, беженцы, на основе воссоединения семей);
- Иммиграционное законодательство и практика стран Европейского Союза в силу суверенности отличается различными подходами и позициями, что создает проблемы при создании общего пространства свободы, безопасности и правопорядка, а также в регулировании миграционных процессов;
- Общие интересы Европейского Союза требуют разработки союзной политики в сфере иммиграции в интересах решения проблем занятости в Сообществе, обеспечения законных прав и свобод легальных иммигрантов, снижения серьезных рисков нелегальной иммиграции, деятельности трансграничных преступных группировок, трафика оружия, наркотиков и людей. Коренной перелом в решении миграционных проблем, разработки некоторых принципиальных вопросов управления международной миграцией связан с Амстердамским договором, который передал под союзную компетенцию визовые вопросы, вопросы пограничного контроля, политического убежища.
- Национальные программы интеграции не в состоянии решить проблему консолидации европейского общества в силу своей специфики. Европейские ценности демократии, прав человека, социального государства, союзного гражданства, политической консолидации общества обязывают Европейский Союз разработать политику интеграции граждан третьих стран, въехавших в страны ЕС на законных основаниях.

**Апробация работы.** Концептуальные положения диссертационного исследования были положены в основу выступлений и докладов автора на международных научно-практических, научно-исследовательских конференциях и круглых столах. По теме диссертации опубликованы семь статей в отечественных и зарубежных изданиях. Основное содержание диссертационного исследования нашло отражение в монографии «Иммиграция и интеграция иностранцев в Европейский Союз: политические подходы» (Бишкек, 2005).

Разработаны учебные курсы для студентов по дисциплинам «Правовое регулирование миграционных процессов в странах ЕС», «Защита прав человека и миграционное законодательство».

**Структура диссертации** подчинена выполнению цели и задач исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы, ее актуальность, формулируются цель и задачи исследования, характеризуется степень разработанности данной темы в зарубежной и отечественной науке, раскрываются новизна, теоретическая и методологическая основа, а также практическая значимость и апробация работы.

В первой главе «*Основные тенденции и особенности иммиграционной политики Европейского Союза*» рассматриваются два вопроса, связанные с определением основных каналов легальной иммиграции и динамикой развития иммиграционной политики Европейского Союза. Послевоенное возрождение Западной Европы, распад мировой колониальной системы способствовали усиленному притоку выходцев из различных (в том числе бывших колоний) государств, теоретически объединенных в категорию «третьи страны». Трудовые навыки мигрантов находили применение почти во всех сферах экономики, в том числе на промышленных предприятиях, в сельском хозяйстве, сфере услуг, строительстве, на транспорте. Принимать иммигрантов, прежде всего трудовых, стали даже те европейские страны, которые сами в недавнем прошлом были странами массовой эмиграции. Яркий пример тому – Италия, Португалия, Греция.

Растущая иммиграция в Западную Европу была обязана улучшению экономической и политической ситуации на континенте. Масштабы европейской иммиграции в послевоенный период можно представить в виде синусоиды, отражающей ее приливы и отливы в зависимости от демографической ситуации, политической и экономической конъюнктуры, потребности местных рынков труда, развития интеграционных процессов в Европе.

Сегодня долговременная иммиграция в Евросоюз складывается из трех основных видов миграционных движений: экономической (трудовой) миграции, беженцев и воссоединения семей. Преобладание того или иного типа миграции в конкретной стране Евросоюза зависит от многих факторов, связанных со степенью развитости миграционного законодательства, возможности трудоустройства, историко-культурных связей страны происхождения и принимающей страны, международных обязательств государств. Экономическая миграция преимущественно регулируется на основе национальных приоритетов и потребностей национального рынка труда, в то время как беженцы принимаются в силу международно-правовых обязательств европейских стран.

Различие национального иммиграционного законодательства, административных процедур, схем, механизмов регулирования миграционных процессов обусловили известные трудности для самого ЕС, принимая во внимание создание европейского пространства свободы, безопасности и правопорядка, которое позволяет гражданам третьих стран злоупотреблять свободой передвижения. Поэтому Европейское Сообщество кровно заинтересовано в обеспечении безопасности своих граждан, для чего реализует

разнообразные контрольные меры, включая высокотехнологичные, по всему внешнему периметру территории Евросоюза. Актуальность проблеме придают известные террористические акты в США и самой Европе.

С другой стороны, отмечаются случаи, когда граждане третьих стран, во-первых, не получают адекватной, согласно современным представлениям и нормам международного права, гуманитарным ценностям, необходимой помощи, во-вторых, не могут в полной мере реализовать предоставленные им права. Описанная ситуация требует интегрированных усилий европейских стран в решении многочисленных иммиграционных проблем. Анализ этих намерений дается во втором параграфе главы.

Маастрихтский договор 1992 года об образовании Европейского Союза положил начало сотрудничеству европейских стран в сфере юстиции и внутренних дел (визы, убежище, иммиграции и другие вопросы, связанные со свободой передвижения людей). Однако межправительственный подход снижал эффективность этого сотрудничества. В преодолении этой тенденции знаковым событием стал Амстердамский договор 1999 года, который передал в компетенцию Евросоюза некоторые вопросы юстиции и внутренних дел. Основная задача Евросоюза заключалась в выработке соответствующих общих подходов, союзной политики и стратегии. Важной вехой в решении таких задач стала пятилетняя программа, принятая в Тампере в 1999 году (Финляндия). Она предусматривала, в частности, разработку общеевропейской системы убежища, установление справедливого отношения к легальным иностранцам, борьбу с дискриминацией, расизмом и ксенофобией, повышение эффективности управления миграционными потоками и т.д. Реализация программы отражалась в графике контроля, установленного Еврокомиссией. В 2004 году программа, в целом, была успешно выполнена. Конфигурация союзной политики в сфере убежища и иммиграции определена в официальных документах Евросоюза. Это, в частности, Сообщение Еврокомиссии «Об иммиграционной политике Евросоюза»<sup>12</sup>, «Об открытом методе координации иммиграционной политики Евросоюза»<sup>13</sup>, «Об интеграции миграционных вопросов во внешние отношения с третьими странами»<sup>14</sup>, «Об общей политике убежища и вопросов защиты»<sup>15</sup>, «О более доступной, равноправной и управляемой системе убежища»<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament on an Community Immigration Policy. - Brussels 21.11.2000 COM(2000) 757 final.

<sup>13</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on open Method of Coordination for the Community Immigration Policy. COM(2001) 3876 final

<sup>14</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Integration Migration Issues in the European Unions Relation with Third Countries. - Brussels. 3.12.2002, COM(2002) 703 final.

<sup>15</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Common Asylum Policy and the Agenda for Protection. - Brussels, 26.03.2003 COM(2003) 152 final.

<sup>16</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Towards more Accessible, Equitable and Managed Asylum Systems. - Brussels, 3.06.2003 COM(2003) 315 final.

Принципиальные, фундаментальные позиции Евросоюза в сфере убежища и иммиграции раскрываются на основе анализа вышеупомянутых и других официальных документов ЕС. Это, безусловно, призвание неизбежности иммиграции и вклада иммигрантов в социально-экономическое и культурное развитие Европы; требование более гибкого подхода к легальной иммиграции, наделяния иммигрантов теми же правами, которыми пользуются граждане стран ЕС; борьба с нелегальной миграцией, дискриминацией, расизмом и ксенофобией. Особое внимание иммиграционная политика должна уделять партнерству со странами происхождения мигрантов, их интеграции в принимающие общества.

Преимущество принципиальных вопросов иммиграционной политики Евросоюза подтвердили Европейский Совет и принятая на основе его политических решений в ноябре 2004 года пятилетняя «Гаагская программа». Предполагается, что ЕС будет действовать на основе принципов солидарности, справедливого распределения ответственности (включая финансовую), усилении практического сотрудничества государств-членов (техническая помощь, тренинги, информационный обмен, дальнейшая гармонизация законодательства). Соответственно, Евросоюзу предстоит выработать общую процедуру убежища и реализовать соответствующие меры в этой сфере.

В Гаагской программе нашли отражение также внешнеполитические аспекты европейской политики убежища и иммиграции, вопросы реадмиссии, репатриации, управления границами, борьбы с нелегальной миграцией и др.

Во второй главе «*Концептуальные основы интеграционной политики Европейского Союза*» анализируются два взаимосвязанных аспекта: во-первых, теоретические и практические компоненты политики интеграции иностранцев в странах Европейского Союза, во-вторых, политические решения Европейского Союза и механизмы их реализации.

Интеграция самым тесным образом связана с иммиграцией, особенно долговременной, когда мигрант выбирает страну въезда в качестве места своего постоянного проживания и нередко с перспективой натурализации. В этом случае мигрант стоит перед выбором: либо остаться «инородным телом», либо интегрироваться в принимающее общество. Наиболее предпочтительным для мигранта и принимающего общества является последний вариант, когда мигрант обретает новую родину, а общество – нового члена. Успех интеграции зависит от многих факторов, от учета ее различных изменений и элементов. Не в последнюю очередь – это выбор модели интеграции. В теоретическом плане модели интеграции по своей сути антагонистичны между собой. Ассимиляционная модель в социологическом плане предполагает «растворение» мигрантов в принимающем обществе, т.е. усвоение ими господствующей культуры, языка, обычаев. Это так называемый принцип «плавильного котла», которого придерживаются некоторые принимающие страны мира. Классическим примером этой традиционной

модели является США. Из европейских стран ассимиляционной модели придерживается Франция. Теоретики полагали, что спустя десятилетия различия между мигрантами и местным населением исчезнут. Практика развития таких процессов показала, что все гораздо сложнее. Во многих принимающих странах образовались диаспоры мигрантов, которые делают выбор в пользу своей культурно-религиозной и этнической идентичности. Теоретикам пришлось вносить коррективы в свои построения, появились более мягкие концепции ассимиляции.

Вторая модель интеграции – поликультурализм. Доказывается, что в этом случае иммигранты усиливают «культурную мозаику» принимающего общества. Каждая этническая община или национальное меньшинство сохраняет и развивает свою культурную идентичность. Поликультурализм ассоциируется с двойным гражданством, с правительственной поддержкой прессы, радио, телевидения, языков национальных меньшинств, с поддержкой национально-культурных фестивалей, праздников, с приемлемостью традиционной и религиозной одежды в школах, в обществе, с программами поощрения представительства национальных меньшинств в политике, образовании и т.д. Европейское воплощение модели поликультурализма – Великобритания. Однако и эта модель имеет свои недостатки и проблемы.

Интеграция мигрантов требует решения их социально-экономических, политико-правовых и культурных проблем. Основная проблема связана с допуском мигрантов на местный рынок труда и с характером их проживания (временное или постоянное). Подлинная интеграция не может состояться, если мигрант будет бедствовать в экономическом смысле. Поэтому социально-экономическая интеграция имеет важнейшее значение.

Вторая проблема затрагивает объем прав и обязанностей мигрантов. Решающее слово здесь за концепциями *jus soli* («право почвы») и *jus sanguinis* («право крови»). *Jus soli* означает надделение равными правами всех лиц, проживающих на данной территории, невзирая на происхождение или время проживания. Для новых иммигрантов устанавливается незначительный переходный период, когда они постепенно приобретают определенные права. Концепция *jus sanguinis* отдает предпочтение биологическому принципу. Полное гражданство и связанные с ним права передаются по «кровной линии» – отцовской или материнской. То есть гражданство и политический статус приобретаются с момента рождения.

Третья проблема интеграции касается культурной адаптации мигрантов, т.е. освоение ими языка, обычаев, традиций, признанных ценностей принимающей страны

Что же касается интеграционной практики стран ЕС, то исследование Еврокомиссией в 2003 году, показало, что почти все они реализуют соответствующие программы, различающиеся по своей специфике. В тоже время страны ЕС в определенной степени признают некоторые общие элементы

интеграции, ее двусторонний характер, что является залогом разработки общей политики Евросоюза.

Точкой отсчета становления союзной интеграционной политики выступают, безусловно, решения саммита Европейского Союза в Тампере 1999 года и другие основополагающие документы Европейского Союза. Важнейшее из них – Сообщение Еврокомиссии «Об открытом методе координации коммуитарной иммиграционной политики»<sup>17</sup>.

В дальнейшем эти идеи развил саммит Европейского Союза в Фессалониках 2003 года, подчеркнувший необходимость разработки всесторонней и многомерной политики интеграции граждан третьих стран, законно проживающих в ЕС, которым в соответствии и в целях реализации политической программы Тампере 1999 года должны быть гарантированы права и обязанности, сравнимые с теми, что имеют граждане стран Евросоюза. Важнейшие ориентиры политики получили развитие в Сообщении Еврокомиссии «Об иммиграции, интеграции и занятости»<sup>18</sup> (июнь 2003 г.). В нем подтверждается двусторонний характер процесса интеграции, определяются целевые группы иммигрантов, четко излагается методология решения проблем интеграции (например, чем дольше иностранец проживает в Евросоюзе, тем больше он приобретает прав и обязанностей).

Решающим фактором интеграции Комиссия признала доступ иммигрантов на рынок труда. Еврокомиссия наметила к 2010 году сократить наполовину разрыв в уровне безработицы между иммигрантами и гражданами Евросоюза.

В диссертации отмечается, что политика и стратегия интеграции обязаны учитывать вопросы образования и языковой подготовки иммигрантов. Другая важная проблема представлена жилищным вопросом иммигрантов, их жизнь в условиях города. Еврокомиссия констатировала, что преодоление сегрегации, трений иммигрантов с местным населением требует от городских властей учета всех аспектов инфраструктуры. В социально-культурной сфере, по мнению Еврокомиссии, важно обеспечить участие мигрантов в социальной жизни, в том числе в спортивных клубах, школьных советах, общественных дебатах и т.д.

Завершающий аккорд интеграции – возможность натурализации иммигранта. Предпосылкой натурализации иммигрантов «первой волны» должен стать определенный срок проживания; их потомкам во втором и третьем поколениях гражданство предоставляется автоматически или полу-

<sup>17</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on open Method of Coordination for the Community Immigration Policy. COM(2001) 3876 final

<sup>18</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee of the Regions, on Immigration, Integration and Employment, Brussels, 3.6.2003, COM (2003)336 final.

автоматически. критерии натурализации  
жила сформулировать ясно, точно и объективно.

В целях улучшения мониторинга иммиграционной политики ЕС, Еврокомиссия решила ежегодно выпускать соответствующий отчет. В отношении европейской стратегии занятости Еврокомиссия предложила добиваться полной занятости иностранцев, интенсификации производительности и качества их труда и участия на рынке труда.

В последние годы удалось решить две важные проблемы граждан третьих стран, имеющих постоянный вид на жительство: законодательно определить их статус и принять директиву о воссоединении семей иностранцев.

Ближайшее пятилетие союзная политика интеграции будет базироваться на Гаагской программе. Этот компендиум общих принципов должен помочь государствам-членам ЕС сформулировать политику интеграции иммигрантов.

**В заключение диссертации подводятся основные итоги исследования и делаются следующие выводы:**

1. Иммиграция в государства-члены Европейского союза граждан третьих стран является императивом, обусловленным целым рядом факторов, в том числе демографическим (старение и низкая рождаемость населения стран ЕС). Иммигранты въезжают в ЕС также на основании международных обязательств европейских стран. Основными группами иммигрантов являются экономические или трудовые мигранты, беженцы и лица, въезжающие для воссоединения семей. Без долговременной иммиграции Европейский союз не может решить свои амбициозные экономические, политические и социально-культурные планы.
2. Историко-культурные, политические, экономические и иные причины обусловили различие национального законодательства, административных процедур, политических подходов, схем, механизмов стран Евросоюза в регулировании миграционных процессов, особенно трудовой миграции. В условиях общего пространства свободы, безопасности и правопорядка плюрализм подходов создает известные трудности для самих стран ЕС и всего Сообщества. Отсюда возникает необходимость гармонизации политики стран ЕС, разработки фундаментальных устоев союзной иммиграционной политики.
3. Основы союзной политики иммиграции заложили Маастрихтский и, главным образом, Амстердамский договоры. Переход вопросов виз, убежища, иммиграции и некоторых других под компетенцию союзных структур позволил осуществить ряд мер, повысивших эффективность управления миграционными процессами. За прошедшие годы сформулированы принципиальные позиции политики Евросоюза в сфере легальной иммиграции, в том числе в отношении целевых групп имми-



**Основное содержание диссертации  
отражено в следующих публикациях:**

**Монография:**

1. Иммиграция и интеграция иностранцев в Европейский Союз: политические подходы. – Бишкек: Илим. 2005 г. – (6,75 п.л.)

**Статьи:**

1. Экономическая иммиграция в ЕС: национальные подходы // Известия ВУЗов. – Бишкек, 2004. №5 – (0,3 п.л.)
2. Иммиграция в страны ЕС на основе воссоединения семей. // Известия ВУЗов. – Бишкек, 2005. №1 – (0,3 п.л.)
3. Иммиграционная политика Евросоюза. // Известия ВУЗов. – Бишкек, 2005. №1 – (0,5 п.л.)
4. Интеграция иностранцев в странах Европейского Союза: специфика и общие подходы. // Вопросы гуманитарных наук. – Москва, 2005 № 6 – (0,5 п.л.)
5. Теоретические аспекты интеграции иммигрантов. // Известия ВУЗов. – Бишкек, 2005. № 2 – (0,5 п.л.)
6. Правовое регулирование процессов воссоединения семей иностранцев в Европейском союзе. // Социальные и гуманитарные науки. – Бишкек, 2005. № 1 – (0,5 п.л.)
7. Интеграционная политика Европейского Союза. // Известия ВУЗов. – Бишкек, 2005. № 3 – (0,5 п.л.)

- рантов, их правового статуса, приема беженцев, борьбы с нелегальной иммиграцией, дискриминацией, расизмом, ксенофобией, партнерства со странами происхождения иммигрантов и т.д.
4. Интеграция граждан третьих стран, легально проживающих в странах Евросоюза, является одной из наиболее сложных и, без преувеличения, деликатных проблем управления миграционными процессами. Государства-члены Евросоюза в своей интеграционной практике придерживаются различных моделей, схем, подходов. Великобритания является примером поликультурализма, предполагающего сохранение национальных особенностей мигрантов. Франция осуществляет модель ассимиляции мигрантов, которая запрещает публичное проявление, например, религиозной принадлежности. Опыт управления миграционными потоками в странах Евросоюза показал неизбежность разработки союзной политики в сфере интеграции мигрантов.
  5. Евросоюз принял ряд важных политических решений по проблемам интеграции граждан третьих стран, легально проживающих в ЕС. Политическая позиция основывается на базовых принципах: комплексный подход к интеграции, учитывающий социально-экономические, политико-правовые и культурные аспекты, двусторонность самого процесса (мигранты и принимающее общество), долговременное планирование, ответственность за специфические потребности мигрантов, партнерство различных акторов, возможность натурализации иммигрантов. Политические решения дополняют другие документы Евросоюза, которые детализируют проблему, намечают ориентиры их реализации.
  6. Союзная политика интеграции постепенно обретает реальные очертания. Хорошим подтверждением сказанному служит принятие нормативных документов, актов, касающихся воссоединения семей мигрантов, также правового статуса граждан третьих стран, имеющих постоянный вид на жительство.
  7. Гаагская программа 2004 года в сфере юстиции и внутренних дел обеспечивает преемственность соответствующей политики Европейского союза, основы которой были заложены программой Тампере 1999 года.

## РЕЗЮМЕ

Тенденции активизации внешних миграционных процессов на территории Европейского Союза требует от них выработки и принятия соответствующих действий, прежде всего, выработки единой иммиграционной политики, направленной на рациональное регулирование данных процессов. При этом необходимо учитывать и соблюдать законные права и свободы самих иммигрантов, а также стараться сохранять неизблемыми национальные интересы. Поэтому рассматриваемая тема относится к наиболее актуальным теоретическим и практическим вопросам иммиграционных и интеграционных процессов современности.

Европейский Союз накопил огромный и ценный опыт управления внешней миграцией. Для республик Центральной Азии этот опыт представляет большой интерес. События весны 2005 года в Узбекистане вновь подтвердили необходимость региональных подходов в сфере миграции и убежища. Их дефицит порождает межгосударственные трения, подрывает основы национальной и региональной безопасности, играет на руку террористам, приводит к многочисленным нарушениям прав и свобод человека, в том числе трудовых мигрантов.

В диссертации освещено преобладание того или иного типа иммиграции в конкретной стране Евросоюза, зависящей от многих факторов: развитости миграционного законодательства, возможности трудоустройства, историко-культурных связей страны происхождения и принимающей страны, международных обязательств.

Особое внимание уделено проблеме интеграции иностранцев, так как этот процесс далеко не безболезненный, в чем нас еще раз убедили события конца 2005 года во Франции, Бельгии.

Сформулированные теоретические положения и выводы представляют собой определенный вклад в политическую науку, они дополняют и углубляют понимание важных аспектов иммиграционной политики Европейского Союза в условиях демографического кризиса в странах ЕС и глобальных вызовов.

Результаты исследования могут быть использованы в учебно-образовательном процессе при выполнении общих и специальных курсов и программ в области политических наук, в рамках современной истории Европы и европейского права, для подготовки профессиональных кадров пограничных, консульских и миграционных служб, в служебной деятельности заграничных представительств Кыргызстана в Европейском Союзе по защите прав граждан республики, в работе агентств Кыргызской Республики, занимающихся вопросами трудовой эмиграции в страны Европейского Союза.

Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, библиографии.

*Г.Э. Джоробекова*

### **ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ЛЕГАЛЬНОЙ ИММИГРАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ ГРАЖДАН ТРЕТЬИХ СТРАН**

Подписано в печать 25. 04. 2006 г.  
Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Печать офсетная.  
Объем 1,0 п.л. Тираж 100 экз.

Отпечатано в типографии КРСУ  
72000, Бишкек, ул. Шопокова, 68