



PRAGUE PROCESS
ПРАЖСКИЙ ПРОЦЕСС

МИГРАЦИОННАЯ ОБСЕРВАТОРИЯ:

Сборник публикаций

2019-20

Финансируется
Европейским союзом



Дисклеймер

Данная публикация была подготовлена в рамках инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», являющейся компонентом проекта «Механизм партнерства по миграции», финансируемого Европейским Союзом и реализуемого ICMPD.

Авторы: Радим Жак, Павел Кравчук, Ирина Люсак, Александр Малеев, Ян Матусевич, Руслан Минич, Райнер Мюнц, Андрей Орлеан, Нермин Оруч, Дмитрий Полетаев, Даница Сантич, Кристоф Тамаш, Стефан Фогтенхубер, Глен Ходжсон, Айкануш Чобанян

Редакторы: Александр Малеев, Ирина Люсак, Радим Жак

Дизайн Ксении Варговой

Секретариат Пражского процесса в МЦРМП:
Радим Жак (координатор Пражского процесса),
Александр Малеев (менеджер проекта), Ирина Люсак (офицер проекта),
Дария Сковлюк (ассистент проекта).

Авторское право

Международный центр развития миграционной политики, 2021 г.

© Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может быть воспроизведена, скопирована или передана в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, запись или любую систему хранения и поиска информации, без разрешения владельцев авторских прав.

Содержание данной публикации является исключительной ответственностью авторов и никоим образом не отображает мнение Европейского союза.

ISBN: 978-3-903120-86-0 (печатная версия)

ISBN: 978-3-903120-88-4 (электронная версия)

Секретариат Пражского процесса

Международный центр развития миграционной политики (ICMPD)

Гонзагагассе 1

A-1010 Вена

Австрия

www.pragueprocess.eu

www.icmpd.org

www.facebook.com/PragueProcess

Миграционная обсерватория Пражского процесса

Пражский процесс является межправительственным миграционным диалогом, в котором участвуют 50 государств Европейского Союза, Шенгенской зоны, Восточного партнерства, Западных Балкан, Центральной Азии, а также Великобритания, Россия и Турция. С момента своего создания в 2009 г. Пражский процесс участвовал в сборе и распространении различных данных о миграции и убежище через свою Базу знаний, главным образом путем оказания поддержки государствам Пражского процесса при разработке своих Миграционных профилей (базовых).

В ходе 3-й Министерской конференции в 2016 г. государства-участники договорились создать Миграционную обсерваторию Пражского процесса в целях дальнейшего расширения обмена информацией между Сторонами и более эффективного обеспечения политиков и экспертов из миграционных органов информацией при принятии ими решений.

Миграционная обсерватория создала сеть государственных и академических экспертов из региона, которые проводят систематический и специализированный анализ важных событий в области миграционной политики на региональном и национальном уровнях для решения современных миграционных вызовов. Результаты их работы лягут в основу обсуждения основных миграционных вызовов среди старших должностных лиц Пражского процесса, предоставляя им информацию для принятия политических решений.

Миграционная обсерватория стремится обеспечить беспристрастный, основанный на фактических данных анализ по региону Пражского процесса в соответствии с шестью тематическими областями, изложенными в Плане действий Пражского процесса: предотвращение незаконной миграции; возвращение, реадмиссия и реинтеграция; легальная и трудовая миграция; интеграция; миграция и развитие; убежище и международная защита. Все результаты и публикации доступны на сайте www.pragueprocess.eu на английском и русском языках.

Дорогой читатель,

Второй сборник публикаций, выпущенный Миграционной обсерваторией Пражского процесса, охватывает период 2019-2020 годов. Его целью является информирование лиц, принимающих решения по миграции, специалистов, исследователей, научно-педагогических работников и заинтересованной общественности о текущих тенденциях миграции и изменениях в политике в регионе Пражского процесса.

Пандемия COVID-19 ограничила возможности передвижения, встреч и общения друг с другом, что является необходимым для существования межправительственного диалога. Беспрецедентные обстоятельства побудили нас изучить новые возможности и подходы, перенести нашу работу в мир виртуальных встреч, онлайн-семинаров и разработки инструментов электронного обучения.

Авторы, представленные в этой книге, являются представителями государства, экспертами из академической среды или иными специалистами. Их работы направлены на повышение осведомленности о широком спектре явлений миграции, которые влияют на жизнь людей или даже общества в целом. Собранные публикации должны проинформировать заинтересованного читателя и, возможно, вдохновлять на новые идеи и инициативы в будущем.

Позвольте мне поблагодарить авторов за то, что они поделились своими аналитическими взглядами, опытом и конкретными рекомендациями для компетентных органов. Я также хотел бы поблагодарить двух редакторов - г-на Александра Малеева, менеджера проекта ICMPD, и г-жу Ирину Люсак, офицера проекта ICMPD, - которые обеспечили высокое качество этой книги с точки зрения содержания, языка и стиля. Оба в равной степени повлияли на общий успех Миграционной обсерватории, Учебной академии и Пражского процесса в целом.

Дорогой читатель,

Желаю приятного чтения и приглашаю поделиться своими отзывами, связавшись с нами по адресу pragueprocess@icmpd.org. Ваши комментарии помогут улучшить будущую работу.

Искренне Ваш,

Д-р Радим Жак
Глава Секретариата Пражского процесса
Региональный координатор ICMPD по Восточной Европе и
Центральной Азии

Благодарность	3
Радим Жак, Александр Малеев, Ирина Люсак «10-я годовщина Пражского процесса»	7
Айкануш Чобанян «Миграционное сотрудничество Армении с Европейским Союзом и Евразийским экономическим союзом»	14
Ян Матусевич «Стратегия ЕС в отношении Центральной Азии и ее влияние на миграцию».	28
Кристоф Тамаш «Оценка внешней миграционной политики ЕС»	40
Глен Ходжсон «Внутрикорпоративные переводы: преимущества для ЕС и цена возможностей»	53
Штефан Фогтенхубер «Трудовая миграция с востока на запад: на примере иностранных работников в Австрии».	70
Дмитрий Полетаев «Миграционная политика России после расформирования Федеральной Миграционной Службы»	84
Андрей Орлеан «Противодействие торговле людьми из Украины: выявление, возвращение пострадавших и оказание помощи им»	96
Руслан Минич, Павел Кравчук «Влияние COVID-19 на украинских трудовых мигрантов в Чехии, Венгрии, Польше и Италии»	107
Нермин Оруч, Даница Сантич «Западнобалканский миграционный маршрут (2015-2019)»	127
Райнер Мюнц «Как миграция в Европу будет выглядеть в будущем? Тенденции, открытые вопросы и четыре вероятных сценария»	151
Об авторах	164

10-я годовщина Пражского процесса

Радим Жак
Александр Малеев
Ирина Люсак

Преамбула

Пражский процесс – это зрелый, управляемый государствами межправительственный диалог по вопросам миграции. Он объединяет государственные органы, занимающиеся миграцией на многообразном евразийском континенте, охватывая все государства-члены Европейского Союза, государства Шенгенской зоны, страны Западных Балкан, государства Восточного партнерства, республики Центральной Азии, Россию и Турцию. Это территория, простирающаяся от Лиссабона на западе до Владивостока на востоке и от Мурманска на севере до Валетты на юге. С точки зрения размера, географии, истории, экономики, подверженности миграции и вытекающей из этого политики 50 государств-участников Пражского процесса с общим населением почти в один миллиард человек чрезмерно разнообразны. В 2009 г. они, тем не менее, договорились о налаживании совместного диалога по миграционной политике, имеющего добровольный и неформальный характер и основанного на равноправии, взаимном доверии и подлинном партнерстве.

На сегодняшний день три Министерские конференции (Прага 2009 г.; Познань 2011 г.; Братислава 2016 г.) определили общее направление процесса. Его директивным органом выступают ежегодные Встречи старших должностных лиц. Реализация Пражского процесса проходила в рамках нескольких последовательных проектов с привлечением всех заинтересованных государств-участников на добровольной основе. Основным донором является Европейская комиссия, тогда как государства-участники вносят финансовый и неденежный вклад. ICMPD выполняет функцию Секретариата с самого начала основания Пражского процесса.

Третья Министерская конференция, состоявшаяся в Братиславе в 2016 г., подтвердила Пражскому процессу политический мандат на период 2017-2021 годов и подтвердила актуальность 6 тематических областей и 22 конкретных приоритетов, изложенных в Плане действий на 2012-2016 годы. На ней также прозвучал призыв создать Миграционную обсерваторию и Учебную академию, опираясь на результаты предыдущих лет. Наряду с общей функцией диалога, внедрение этих двух платформ является основной целью текущей инициативы: *“Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии”*. Достиженные на сегодня результаты представлены на сайте www.pragueprocess.eu.

Истоки Пражского процесса

После расширения ЕС в 2004 г. и 2007 г. ЕС имеет общие внешние границы со странами Содружества Независимых Государств (СНГ), Западных Балкан (ЗБ) и Турцией. Новые государства-члены ЕС столкнулись с задачей эффективного предотвращения незаконной миграции на территорию Союза, что обусловило необходимость расширения сотрудничества с соседними странами и их соседями.

Миграционные вызовы, существовавшие в момент учреждения Пражского процесса, остаются актуальными и до сегодняшнего дня.

С 2007 г. глобальный подход ЕС к миграции – изначально направленный на юг – был “расширен” до (юго-) восточного соседства ЕС. Стремясь к вступлению в ЕС, страны Западных Балкан находились на разных этапах аппроксимации своих миграционных систем к правовой базе ЕС. Их сотрудничество с государствами-членами ЕС в этой области уже было относительно сильным. Между тем принятие документа “ЕС и Центральная Азия: стратегия нового партнерства” в 2007 г. также приблизила регион Центральной Азии к ЕС. В то же время страны СНГ в равной степени работали над совместными подходами к миграции и региональной интеграции. В 2009 г. было создано Восточное партнерство (ВП), которое направлено на углубление и укрепление отношений между ЕС, его государствами-членами и шестью восточными соседями.

Миграционные вызовы, существовавшие на момент учреждения Пражского процесса, остаются актуальными и до сегодняшнего дня.

Ключевые события за последние 10 лет

В 2009 г. мир пережил глобальный экономический кризис, влияние которого ощущается до сегодняшнего дня. Экономический спад значительно снизил способность и готовность государств поглощать иностранную рабочую силу.

В конце 2010 г. серия антиправительственных протестов, бунтов и вооруженных восстаний в Северной Африке и на Ближнем Востоке положила начало так называемой “арабской весне”. К 2012 году восстание против сирийского президента переросло в полномасштабную гражданскую войну, на которую оказало влияние и появление ИГИЛ. Эти события привели к масштабным перемещениям населения через государства, непосредственно соседствующие с Пражским процессом. В конце 2014 г. общее число вынужденных переселенцев во всем мире составило почти 60 млн., что является самым высоким показателем со времен Второй мировой войны. По количеству же внутренне перемещенных лиц Украина занимает первое место в Европе и входит в первую десятку стран мира.

Рост числа лиц, прибывающих в ЕС, привел к так называемому “миграционному” или “беженскому” кризису и выявил основные недостатки в структуре миграционной политики на уровне отдельных государств и всего ЕС. В то время как принимающие государства ЕС испытали колоссальное давление, Турция оказалась в числе стран, наиболее пострадавших от огромного наплыва людей, спасающихся от войны в соседних Сирии и Ираке. В этот самый период, в апреле 2014 года, Турция очень своевременно учредила Генеральный директорат по управлению миграцией (DGMM). В марте 2016 г. Европейский совет и Турция достигли соглашения, направленного на прекращение потока нерегулируемой миграции через Турцию в Европу. С тех пор Турция играет ключевую роль в значительном сокращении миграции в Европу. Западно-балканские государства также сыграли важную роль во время миграционного кризиса, тесно сотрудничая с ЕС по вопросам безопасности и миграции.

Меры, направленные на упорядочение передвижения людей в регионе Пражского процесса, способствовали повышению их мобильности.

Иммиграция, пережитая в 2015 и 2016 годах, также оказала серьезное влияние на национальные выборы, проводившиеся с тех пор, поставив миграцию на первое место в политической повестке дня и в общественном дискурсе. Террористические акты и жестокие преступные действия, совершенные по всей Европе и за ее пределами, поставили значительный акцент на взаимосвязи миграции с безопасностью. В этом контексте стали реальностью казавшиеся маловероятными события, такие как неожиданные результаты референдума о “Brexit”, отдельные сепаратистских движений в Европе, кризис в Украине и общее восприятия миграции как явления, непосредственно влияющего на жизнь граждан в отправляющих и принимающих обществах.

В то же время меры по упорядочению передвижения людей в регионе Пражского процесса способствовали **повышению их мобильности**. По результатам диалога по либерализации визового режима с ЕС граждане Северной Македонии, Черногории и Сербии пользуются безвизовым режимом в ЕС с 2009 г. В 2010 г. вступил в силу безвизовый режим между ЕС, Боснией и Герцеговиной, и Албанией. В 2014 г. это стало реальностью для Молдовы, а Грузии и Украине безвизовый режим был предоставлен в 2017 г. Отмена и упрощение визовых режимов превратились в общую тенденцию и за пределами ЕС. В 2018 г. Беларусь сделала важный шаг навстречу, позволив 74 странам, среди которых более 30 государств Пражского процесса, въезжать и находиться на своей территории без виз на срок до 30 дней. Значительное упрощение визового режима также произошло в Узбекистане, который ввел систему электронных виз и отменил визовые требования на срок до 30 дней для путешественников из более чем 50 стран за последние два года. Азербайджан, Таджикистан и совсем недавно Казахстан также ввели систему электронных виз.

Открытие каналов и схем трудовой миграции между восточноевропейскими и западно-балканскими государствами и ЕС, а также между Россией и другими членами Евразийского экономического союза (ЕАЭС) предоставило новые возможности для легального трудоустройства за рубежом, что превратило **трудовую миграцию в настоящий мегатренд**. Совсем недавно Польско-украинская хозяйственная палата сообщила, что в Польше работают 2 миллиона украинцев. Число белорусских трудовых мигрантов в ЕС также неуклонно растет, хотя точные цифры по-прежнему трудно оценить. Число трудовых мигрантов из стран Западных Балкан в ЕС впечатляет, составляя более 30 процентов от общей численности населения этих стран. Что касается ЕАЭС, то в 2017 г. в России было зарегистрировано более 1,4 млн. трудовых мигрантов только из Узбекистана и Таджикистана. Стоит отметить, что создание ЕАЭС послужило формализации и упорядочению уже существующего передвижения людей. Сегодня эта субрегиональная платформа сотрудничества представляет собой объединенный рынок для 183 млн. человек. Хотя такие события приносят пользу как отправляющим странам с точки зрения денежных переводов, так и принимающим странам за счет сокращения существующей нехватки рабочей силы, они, несомненно, создают и новые вызовы, например, превращая временную миграцию в постоянную, что в сочетании с наблюдаемыми демографическими проблемами может привести к депопуляции.

Тем временем, **демография** становится краеугольным камнем миграционной политики многих стран в регионе Пражского процесса. Так, напр., Финляндия и Россия недавно сообщили о сокращении и старении своего населения, и продолжая полагаться на естественное воспроизводство, они подчеркивают важность миграции в решении существующих демографических вызовов. Ввиду противоположной демографической тенденции Узбекистан и Таджикистан изучают возможности организованных схем найма и диверсификации потоков трудовой миграции, одновременно включая миграцию в свои более широкие планы развития. Одним из возможных новых направлений для граждан центрально-азиатских республик является Китай, который, преследуя свои собственные интересы в регионе, в свою очередь инициировал в 2013 г. так называемую инициативу “Один пояс – один путь”. Согласно большинству мировых прогнозов, векторы экономического и технологического развития и социальной модернизации сместились в сторону Азии, где и ожидаются существенные новые миграционные процессы. Учитывая свое стремительно растущее население Китай будет все больше превращаться из страны эмиграции и транзита в страну иммиграции, а его рост и огромные прямые иностранные инвестиции будут влиять на международную политику, в том числе на миграцию в Азии и Европе, еще больше усиливая существующую конкуренцию за высококвалифицированных мигрантов.

Пражский процесс является и должен оставаться региональной платформой, которая наблюдает за изменениями, а также реагирует и дополняет их на всех уровнях.

Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в области управления миграцией за последнее десятилетие, государства Пражского процесса в настоящее время сталкиваются с новыми сложными вызовами. Насколько сильно могут быть расширены возможности отдельных государств в плане приема мигрантов? Каким образом можно продолжить обеспечивать права человека мигрантов, защищая собственных граждан и границы? Какие меры помогут оценить динамичное развитие внутри наших границ и за их пределами?

Взгляд в будущее

В декабре 2018 г. старшие должностные лица подтвердили, что решение 2009 г. об учреждении Пражского процесса оказалось правильным. Поскольку миграция остается сложной и динамичной темой, полной неожиданных событий, государства должны всегда быть готовы к принятию, в том числе и гибких, политических решений. Обмен соответствующим опытом между 50 государствами несет очевидную пользу, особенно при учете существования многочисленных общностей в тематических областях Пражского процесса. И хотя страны-участницы, безусловно, находятся на разных этапах развития своих систем управления миграцией и взаимодействия с ЕС, эти общие черты и различия делают обмен в рамках Пражского процесса одновременно полезным и сложным. Государствам-участникам рекомендуется в полной мере пользоваться преимуществами совместной работы, делиться своим национальным опытом и активно вносить свой вклад.

Пражский процесс является и должен оставаться региональной платформой, которая наблюдает за изменениями, а также реагирует и дополняет их на всех уровнях. В этом смысле он направлен на одновременное рассмотрение ряда аспектов – начиная от устойчивости к кризисам и долгосрочного видения до углубления много- и двустороннего сотрудничества, укрепления институтов и восстановления доверия со стороны критически настроенной общественности. Путь от кризисного управления к перспективному, устойчивому управлению миграцией будет оставаться сложным и требовательным. Этот процесс находится на ранней стадии и требует от всех партнеров и участников сделать все возможное, чтобы защитить его от риска крушения.

Нынешний мандат, установленный Братиславской министерской декларацией и подтвержденный Планом действий, остается в силе до 2021 г. Пражский процесс будет продолжать содействовать межправительственному диалогу и обмену. Миграционная обсерватория должна служить региональным аналитическим центром, занимающимся сбором аналитических публикаций и соответствующей информации, в целях оказания поддержки государствам-участникам в оценке и решении предстоящих вызовов и приоритетов. Пражский процесс также будет продолжать накапливать и производить экспертные знания в рамках Учебной академии для обеспечения высококачественного обучения государственных служащих, специалистов по миграции, специалистов-практиков и лиц, формирующих политику.

Межправительственный диалог представляет собой прочную основу с огромным потенциалом, который находится в руках его государств-участников. Приоритеты и задачи 2009 г., скорее всего, останутся в силе и в 2029 г. Несмотря на постоянно меняющиеся реалии, тенденции и угрозы в значительной степени остаются неизменными. Отдельные вопросы политики должны постоянно совершенствоваться и прогрессировать в связи с необходимостью реагировать на новые подходы торговцев людьми, контрабандистов или даже террористов. Правительства не могут позволить себе запаздывать и должны оперативно реагировать, чтобы удовлетворить потребности и ожидания своих избирателей. Сотрудничество и координация являются ключевыми аспектами, а построение доверия – окупающейся долгосрочной инвестицией. Сегодня внимание Европы сосредоточено на миграции из африканских стран, Ближнего Востока или региона Шелкового пути. Завтра это может измениться и правительства должны быть готовы отреагировать. Сохранение существующих действующих платформ сотрудничества станет преимуществом при изменении тенденций и направлений.

Миграционное сотрудничество Армении с Европейским Союзом и Евразийским экономическим СОЮЗОМ

Айкануш Чобанян

Преобладающая часть трудовых мигрантов предпочла бы ЕС, а не Россию, но визовые требования и языковые барьеры делают Россию более предпочтительным направлением.

Резюме

Цель данного аналитического брифа – проанализировать сотрудничество Армении в области миграции с Европейским Союзом (ЕС) и Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС), обращая особое внимание на вытекающие из него параллельные усилия и обязательства, а также на их влияние на национальную миграционную политику и фактические потоки.

Миграционные потоки из Армении в ЕС и ЕАЭС

С момента обретения независимости в 1991 г. Армения прошла через период активной эмиграции, в основном из-за политической и социально-экономической ситуации в стране (напр., высокий уровень безработицы, низкий уровень доходов) и различных других причин.¹ При этом только 15% армянских мигрантов выехали в ЕС за последние годы, а 75% направлялись в Россию и 10% – в США.

Имеющиеся данные свидетельствуют, что преобладающая часть трудовых мигрантов предпочла бы ЕС, а не Россию, но визовые требования и языковые барьеры делают Россию более предпочтительным направлением. Безусловно, визовый режим играет решающую роль, поскольку получить разрешение на въезд по-прежнему очень проблематично. Полное отсутствие гарантии получения визы при повторном обращении за ней предотвратило формирование значительного и стабильного потока (трудовых) мигрантов в ЕС. Подавляющее большинство армянских мигрантов въезжают в ЕС на законных основаниях по туристической визе, но затем пытаются обрести постоянное место жительства в государстве-члене ЕС различными способами, например, подаваясь на убежище. Кроме того, в последние годы многие армяне покидали страну из-за проблем со здоровьем, особенно когда срочно требовалось лечение и в тяжелых случаях.

1. Политические изменения 2018 г. оказали значительное влияние на миграционную динамику, что в 2018 г. впервые привело к положительному уровню чистой миграции после десятилетия отрицательного миграционного сальдо. Этот сдвиг продемонстрировал чрезмерно позитивное восприятие нового правительства среди населения, значительная часть которого начала планировать свое будущее в стране, а не за ее пределами.

В Армении до сих пор существует миф о том, что систему предоставления убежища ЕС можно легко использовать в своих целях. Соискатели убежища, как правило, переезжают в ЕС со своими семьями. Обычно они въезжают на законных основаниях с действительной визой и только после этого нарушают правила пребывания. В погоне за своей мечтой найти работу в ЕС и тем самым улучшить свою жизнь и достаток они платят высокую цену. Они продают свое имущество и расходуют свои сбережения, разрывают отношения и увольняются с работы, чтобы перебраться в Европу. Однако, принимая решение ходатайствовать о предоставлении убежища, они срывают образовательный процесс своих детей и при этом вкладывают много денег и времени, чтобы в конечном итоге вернуться домой.

В период с 2010 г. по 2018 г. граждане Армении подали 57 250 заявлений о предоставлении убежища по всему ЕС, причем 88% из них в Германии, Франции, Австрии и Бельгии. Пик, наблюдавшийся в 2016 г., был вызван ростом числа ходатайств о предоставлении убежища, поданных сирийцами армянского происхождения, которые имеют (двойное) сирийское и армянское гражданство. Между тем Армения была официально признана «безопасной страной», что позволило ускорить процедуру предоставления убежища в некоторых странах ЕС (напр., во Франции, Норвегии и Болгарии). Хотя и не признавая Армению безопасной страной происхождения официально, другие страны ЕС также считают ее таковой, особенно после политических изменений 2018 г. (напр., Германия, Нидерланды, Бельгия и пр.). Впоследствии количество ходатайств, впервые поданных гражданами Армении о предоставлении убежища в государствах-членах ЕС, значительно сократилось с 6 875 в 2017 г. до 4 855 в 2018 г. и 3 525 в 2019 г. (Рис. 1). Усилия, принимаемые властями Армении, также могли поспособствовать данному снижению. В частности, власти Армении со-



Источник: Данные Евростата

Среди мигрантов, пытающихся обрести постоянное место жительства в ЕС, в пример также можно привести армянских студентов, въезжающих по образовательным или исследовательским программам, а также небольшие потоки высококвалифицированных специалистов, имеющих трудовой договор (см. Табл. 1).

Табл. 1. Количество граждан Армении, проживающих (имеющих действительный статус резидента) в государствах-членах ЕС по состоянию на конец года

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Вспомогательная защита	1.452	1.547	1.633	2.136	2.017	1.609	1.732	1.316	1.465
Обучение	1.198	1.206	1.987	1.672	1.707	1.665	1.602	1.581	1.67
Статус беженца	2.67	2.966	3.23	3.406	3.548	3.575	3.616	3.788	3.828
Трудоустройство	5.578	5.556	6.798	4.675	4.492	4.578	4.841	4.987	4.909
Воссоединение семьи	15.629	16.107	17.886	19.513	20.821	21.617	23.529	25.154	26.291
Гражданство	1.446	1.384	1.708	2.253	2.447	3.013	3.085	2.528	N/A
Прочие группы	18.604	20.621	20.593	23.767	24.132	25.75	25.23	26.537	27.565
Всего	46.577	49.387	53.835	57.422	59.164	61.807	63.635	65.891	65.728

Источник: Данные Евростата

Миграция в Россию, а также в другие страны ЕАЭС (например, Беларусь и Казахстан) значительно отличается, поскольку большинство мигрантов в основном стремятся найти работу – будь то сезонная, несезонная, а также краткосрочная (до одного года) или долгосрочная (более одного года). Лица, стремящиеся на постоянное место жительства в России, в основном являются первичными эмигрантами или воссоединяются с членами семей. Безвизовый режим, интенсивное воздушное сообщение с Россией и географическая близость значительно снижают транспортные расходы, что делает Россию гораздо более дешевым направлением по сравнению с государствами-членами ЕС и позволяет армянам более свободно перемещаться и регулярно возвращаться домой. Более того, знание русского языка и культуры благодаря советскому прошлому довольно распространено среди армянского населения.

Миграционное сотрудничество с ЕС

Со времени заявления правительства Армении² о том, что тесное сотрудничество с ЕС представляет собой национальный приоритет, сотрудничество в области миграции между Арменией и ЕС усилилось. Развитие инновационных подходов к мигра-

2. Правовой основой отношений между Арменией и ЕС было Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, подписанное в 1996 г. и вступившее в силу в 1999 г. В 2017 г. это соглашение было заменено новым Соглашением о всеобъемлющем и расширенном партнерстве (СВРП), подписанным между Арменией и ЕС. В 2018 г. СВРП было ратифицировано Арменией и все еще ожидает ратификации несколькими государствами-членами ЕС.

ции происходило, в частности, в рамках **Европейской политики соседства** (по состоянию на 2004 г.), а также **Инициативы Восточного партнерства** (по состоянию на 2009 г.), в результате чего Армения взяла на себя новые обязательства по отношению к ЕС, связанные с миграцией. **Сотрудничество еще более укрепилось благодаря ратификации Совместной декларации ЕС-Армения о Партнерстве в области мобильности** 2011 г. с участием десяти государств-членов ЕС. В целях содействия легальной миграции, предотвращения и борьбы с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми она предусматривала расширение и углубление сотрудничества на основе взаимности. Взаимодействие Армении с ЕС также обусловлено ростом миграции и мобильности в направлении ЕС – будь то для обучения, трудоустройства или в других целях. Однако из-за отсутствия действующих проектов и ограниченного интереса государств-членов ЕС ожидания Армении не оправдались. Несколько проектов, реализованных в рамках Партнерства в области мобильности, в основном были направлены на предотвращение нерегулируемой миграции в ЕС и содействие возвращению граждан Армении, незаконно проживающих в ЕС, а также на их дальнейшую реинтеграцию на родине, но не на содействие легальной (трудовой) миграции и мобильности граждан Армении в государства-члены ЕС.

Из-за отсутствия действующих проектов и ограниченного интереса государств-членов ЕС ожидания Армении не оправдались. Несколько проектов в основном были направлены на предотвращение нерегулируемой миграции в ЕС и содействие возвращению граждан Армении, незаконно проживающих в ЕС.

Подписание **Соглашений об упрощении визового режима и реадмиссии между ЕС и Арменией**, вступивших в силу 1 января 2014 г., привело к созданию двух совместных комитетов ЕС-Армения, которые проводят заседания на ежегодной основе для контроля их выполнения. Армения предпринимает последовательные шаги в направлении эффективной реализации этих Соглашений. Высокопоставленные должностные лица ЕС неоднократно высоко оценивали значительный прогресс Армении в выполнении своих соответствующих обязательств. Количество запросов о реадмиссии, полученных в соответствии с Соглашением о реадмиссии между ЕС и Арменией, увеличилось в 2017 г. по сравнению с предыдущими годами, причем доля положительных ответов армянской стороны составила более 80% после подтверждения гражданства соответствующих лиц (Рис. 2). Если в 2014 г. заявки на реадмиссию подали только Швеция и Польша, то в 2019 г. количество государств-членов ЕС уже достигло десяти, причем больше всего запросов по состоянию на 2017 г. поступило от Германии. В целом, в 2014-2019 гг. было получено 3 146 запросов о реадмиссии (в отношении 6 257 человек), при этом гражданство Армении было подтверждено в отношении 5 133 человек в соответствии с Соглашением о реадмиссии между ЕС и Арменией.

Рис. 2 Динамика запросов о реадмиссии в 2012-2019 гг.



Источник: Миграционная служба Армении

Как оговорено в ряде многосторонних и двусторонних документов (напр., Соглашении о всеобъемлющем и расширенном партнерстве (СВРП) и «Приоритетах партнерства», Рижской и Брюссельской совместных декларациях, «20 результатах к 2020 году»), проблема реадмиссии также связана с запуском **Диалога о либерализации визового режима (ДЛВР)**, который до сих пор не реализован. В отчете о самооценке, который Армения представила ЕС в отношении своей готовности к ДЛВР, говорится, что большинство условий, обычно предусмотренных первым этапом Плана действий по либерализации визового режима (ПДЛВР), уже выполнены Арменией. Более того, власти Армении в 2019 г. организовали серию официальных визитов в различные государства-члены ЕС, чтобы обсудить вопросы реадмиссии, убежища и виз на двустороннем уровне и достичь контрольных показателей для возможного заключения ПДЛВР. Последнее крайне важно для Армении, так как это принесет ощутимые результаты ее гражданам, подстегнет контакты между людьми и расширит возможности для безопасной и легальной миграции. **Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнерстве (СВРП)**, подписанное в 2017 г., также касается сотрудничества в области миграции, убежища, пограничного контроля и реадмиссии. Однако пока только два из девяти мероприятий в области миграции вступили в силу³.

Открытие каналов трудовой миграции и легальной мобильности граждан Армении может представлять следующий шаг в развитии существующего сотрудничества.

В целом, ЕС предоставил существенную поддержку и финансирование для улучшения управления миграцией в Армении посредством различных финансовых и технических инструментов. К ним относятся инструменты Европейской политики соседства

3. Ст. 14, п. (а) – Устранение коренных причин миграции. Ст. 15, п. (а) – полное выполнение обязательств, принятых в соответствии с Соглашением между Европейским Союзом и Республикой Армения о реадмиссии лиц, проживающих без разрешения.

(Twinning, TAIEХ), Тематическая программа в области миграции и убежища, а также двустороннее финансирование, предоставляемое отдельными государствами-членами ЕС. Они способствовали внедрению биометрических паспортов, интегрированного управления границами, автоматизированных информационных систем, процедур предоставления убежища, сближению законодательства, развитию институционального потенциала и пр. Отдельные государства-члены ЕС, такие как Нидерланды, Франция или Швеция, также реализовали ряд мероприятий и проектов с соответствующими армянскими государственными органами, что свидетельствует об их заинтересованности в сотрудничестве с Арменией по вопросам миграции.

В то время как расширение сотрудничества по вопросам миграции с ЕС остается приоритетом для Правительства Армении и национальной миграционной политики, ЕС ограничился предоставлением финансовой поддержки в области институционального развития и наращивания потенциала. Открытие каналов трудовой миграции и легальной мобильности граждан Армении может представлять следующий шаг в развитии существующего сотрудничества.

Миграционное сотрудничество в рамках Евразийского экономического союза

В отличие от ЕС, миграционное сотрудничество в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) было в основном направлено на регулирование вопросов трудовой миграции. Договор о Евразийском экономическом союзе (2014 г.) – при участии Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и России – вступил в силу в январе 2015 г. Подобно ЕС, ЕАЭС стремится создать единый рынок, основанный на свободе передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Присоединение Армении к ЕАЭС открыло новые возможности с точки зрения миграции, что позволило гражданам Армении проживать и работать в государствах-членах ЕАЭС. Будучи освобожденными от различных мер по защите национальных рынков труда (напр., системы квот, разрешений на трудоустройство), они требуют только трудового договора. Со времени вступления Армении в ЕАЭС численность граждан Армении, работающих в России – являющейся основным направлением армянских трудовых мигрантов – существенно возросла: в 2019 г. в России работало 210 460 армян по сравнению с 123 228 в 2013 г. (более подробную информацию см. в Табл. 2).

Табл. 2. Количество граждан Армении, въехавших в другие государства-члены ЕАЭС в целях трудоустройства в 2012-2019 гг.

Страна назначения	Количество трудящихся из Республики Армения							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Беларусь	202	362	387	383	372	400	432	397
Казахстан	28	65	272	2074	2297	3022	3121	2676
Российская Федерация	87.938	123.228	194.684	264.135	209.887	232.247	207.945	210.460
Кыргызстан	1	1	2	---	---	---	---	----

Источник: Евразийская комиссия

Одной из причин такого увеличения является возможность армянских мигрантов, уже находящихся в России, покинуть теневую экономику и официально оформить свой статус проживания и трудоустройства. Требование к гражданам ЕАЭС предъявлять трудовой договор для свободного проживания и работы в другом государстве-члене привело к значительному сокращению теневой экономики и сокращению незаконного трудоустройства.

Большая часть трудовой миграции в Россию носит сезонный характер, в среднем от восьми до девяти месяцев. Почти 96% всех армянских сезонных мигрантов выезжают в Россию (2017 г.). Две трети армянских трудовых мигрантов предположительно трудоустроены в строительном секторе, за которым следует сельское хозяйство (18,8%). Такая циркулярная миграция выгодна как Армении, так и России: Россия получает необходимую рабочую силу и навыки, а Армения получает выгоду от получаемых денежных переводов и возвращения квалифицированных мигрантов. Около 80% всех денежных переводов Армения получает из России. Однако, у такой ситуации есть и обратная сторона. Любые изменения в российской миграционной политике и экономике напрямую влияют на миграционные потоки из Армении. За последние пять лет экономические трудности, с которыми столкнулась Россия, и девальвация российского рубля привели к сокращению денежных переводов, составив 13,3% ВВП Армении в 2017 г. (1 538 млн. долл. США) и 12,0% в 2018 г. (1 487 млн. долл. США).

С 2012 г. Россия внесла некоторые изменения в свою миграционную политику. В 2013 г. был введен запрет на въезд на срок до десяти лет для многих иностранных граждан, в том числе армян. Таким образом, покинувшие Россию мигранты, на которых распространялся запрет, не смогли вернуться. Запрет на въезд может быть вызван нарушением российского миграционного законодательства, а также другими административными правонарушениями. Запреты могут оформляться Главным управлением по вопросам миграции Министерства внутренних дел, а также другими ведомствами. Результатом эффективного сотрудничества между миграционными службами обеих стран стало снятие около 5 177 запретов на въезд, оформленных в отношении граждан Армении. С 2014 г. Миграционная служба Армении подала 13 213 ходатайств о пересмотре индивидуальных запретов на въезд в российские компетентные органы. 42,7% полученных ответов были положительными. Между тем, неизвестное количество армян все еще оставалось в России, рискуя подвергнуться запрету на въезд при выезде из страны.

Несмотря на то, что Россия является предпочтительным местом назначения армянских (трудовых) мигрантов, в России нет конкретной схемы или проекта трудовой миграции, предназначенных для облегчения, регулирования или информирования армянских мигрантов относительно их въезда, трудоустройства или пребывания в стране. Следовательно, они остаются довольно незащищенными, на что в настоящее время обращают внимание неправительственные организации, пытающиеся защитить права трудовых мигрантов.

4. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации, 1994 г.

Совместная армяно-российская рабочая группа, созданная в 2010 г. для реализации двустороннего соглашения 1994 г.⁴ о взаимной занятости и социальной защите своих граждан созывается один раз в год для обсуждения текущих и неотложных вопросов миграции между двумя странами. На последнем заседании в июле 2019 г. были рассмотрены следующие вопросы:

- обмен статистической информацией о трудовой миграции;
- обмен информацией об изменениях в миграционном законодательстве;
- сотрудничество в снятии запретов на въезд;
- возможность изменения цели въезда в российской миграционной карте, не покидая территории России.

	2017	2018	2019
Граждане Армении, въехавшие в Россию	572,900	458,289	-
Миграционный учет	657,648	641,618	634336
С целью «обучения»	8 321	9,801	13311
С целью «трудоустройства»	232,247	207,945	210460
В «личных» целях	89,657	87,459	82753
Оформленные разрешения на проживание	13,320	12,058	11856
Натурализованные граждане Армении	25,138	27,134	24024
Количество армян, совершивших административные правонарушения в отношении миграционного законодательства в России	15,828	17,529	-
Количество уведомлений, полученных при заключении трудового договора с гражданами РА, занимающимися трудовой деятельностью	142,951	146,936	-

Источник: Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации

Борьба с нелегальной миграцией и содействие реадмиссии представляют собой дополнительные приоритетные вопросы для сотрудничества и регулирования. **Российско-армянское соглашение о реадмиссии** вступило в силу в январе 2011 г., а в период 2012-2019 гг. было оформлено 262 случая реадмиссии (361 человек). Гражданство Армении было подтверждено в отношении 258 человек. Двусторонние соглашения о реадмиссии в настоящее время также обсуждаются с другими членами ЕАЭС (Беларусь, Кыргызстан и Казахстан). При этом различные программы реинтеграции, реализуемые в настоящее время в Армении, касаются и финансируют в основном репатриантов из ЕС, а не из России.

Опции политики и рекомендации

Данные опроса показывают, что в переезде в ЕС и ЕАЭС участвуют разные группы мигрантов. Трудовая (сезонная) миграция в основном нацелена на Российскую Федерацию, тогда как постоянная эмиграция в основном направлена на ЕС. Повестка сотрудничества и приоритетные вопросы различаются соответственным образом – если для ЕС главными являются реадмиссия, убежище и визы, то для ЕАЭС более важным выступает регулирование трудовой миграции. Следовательно, противоречий между повестками Армении в области миграционного сотрудничества в отношении обоих Союзов не существует, а содействие мобильности и защита права своих граждан являются важными для национальных интересов Армении.

Миграционная политика Армении отражает обязательства, вытекающие из международных соглашений, подписанных с ЕС и ЕАЭС. Она также учитывает текущие миграционные тенденции, а также конкретные проблемы и события. При обеспечении непрерывности процесса либерализации визового режима с ЕС, вступление Армении в ЕАЭС также подчеркивает важность обеспечения свободного передвижения трудовых мигрантов в его соответствующих государствах-членах.

ЕС, безусловно, является крупнейшим донором в части улучшения управления миграцией и границами в Армении, уделяя основное внимание укреплению институционального потенциала, сближению законодательства, а также реадмиссии армянских мигрантов из ЕС после истечения срока их правового статуса. Армения, напротив, больше всего заинтересована в облегчении передвижения и мобильности в ЕС для граждан Армении. Визовая либерализация является главным приоритетом для Армении, которая прилагает большие усилия в этом направлении. Чтобы расширить возможности для трудовой миграции в направлении государств-членов ЕС, Армения стремится заключить соглашения о миграционном партнерстве с несколькими странами ЕС. Они призваны повысить мобильность студентов, молодых и высококвалифицированных специалистов или стажеров. Так, напр., Соглашение между Арменией и Францией охватывает все части миграционного цикла. Однако оно все еще ожидает ратификации французского парламента. В конце концов, лучший способ справиться с нерегулируемой миграцией – обеспечить законные пути для безопасной, законной и упорядоченной миграции. Это поможет эффективно регулировать миграционные потоки.

Несмотря на право граждан Армении оставаться и работать в ЕАЭС при наличии трудового договора, проблемы защиты их прав и интересов за рубежом остаются актуальными. Этот вопрос требует дальнейшего регулирования в ЕАЭС, а также общего содействия законной миграции и предотвращения нерегулируемой миграции в ЕАЭС.

Ссылки

Расширенный миграционный профиль Республики Армения (2013-2017), http://www.miglib.org/sites/default/files/Profile_eng_0.pdf, дата обращения 02.04.2020.

Европейская миграционная сеть (2018): безопасная страна происхождения. http://emn.ie/files/p_201803140327442018_inform_safe_country_of_origin_14.03.2018.pdf, дата обращения 20.07.2019.

Евростат (2010-2019), Ходатайства о предоставлении убежища гражданам Армении в государствах-членах ЕС и ЕАСТ.

Евростат (2010-2018), Количество граждан Армении, проживающих (имеющих действительный статус резидента) в государствах-членах ЕС.

«Миграция в цифрах: аналитический отчет» Часть А: «Граждане Армении, ищущие международной защиты в Европе» 2019 1-А (1) (на армянском языке), [http://migration.am/content/pdf/Migration_in_Figures_2019_1_A%20\(1\).pdf](http://migration.am/content/pdf/Migration_in_Figures_2019_1_A%20(1).pdf)

«Миграция в цифрах: аналитический отчет» Часть С: «Граждане Армении, законно проживающие в Европе» 2019 1-С (1) (на армянском языке), http://migration.am/content/pdf/Migration_in_figures_2019_1_C_0.pdf

Миграционная служба Армении, Статистические данные о запрете на въезд в Российскую Федерацию (2014-2019).

Миграционная служба Армении, Статистические данные по запросам о реадмиссии (2012-2019).

Трехлетний мониторинг (2015-2017) внешней миграционной ситуации в Республике Армения посредством выборочного исследования, Российско-Армянский (Славянский) университет, Международный центр развития политики, Ереван, 2016, <https://www.mibma.eu/en/project-activities/publications>, доступ 20.07.2019.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между государствами-членами Европейского Союза и Республикой Армения (1996), https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia_partnership_and_cooperation_agreement_en.pdf, дата обращения 10.07.2019.

Совместная декларация о партнерстве в области мобильности между Европейским Союзом и Арменией (2011), https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/125698.pdf

Соглашение между Европейским Союзом и Республикой Армения об упрощении выдачи виз (2012), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:2013A1031\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:2013A1031(01)&from=EN), дата обращения 10.07.2019.

Соглашение между Европейским Союзом и Республикой Армения о реадмиссии лиц, проживающих без разрешения (2013), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:2013A1031\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:2013A1031(02)&from=EN), дата обращения 10.07.2019.

Соглашение между Правительством Республики Армения и Правительством Российской Федерации о реадмиссии (2010), http://migration.am/content/pdf/RA_RF_eng.pdf

Договор о Евразийском экономическом союзе (2014), https://www.un.org/en/ga/sixth/70/docs/treaty_on_eeu.pdf

Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнерстве между государствами-членами Европейского Союза и Республикой Армения (2017), https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia_comprehensive_and_enhanced_partnership_agreement_cepa.pdf, дата обращения 05.07.2019.

Восточное партнерство – 20 результатов к 2020 году. Акцент на ключевых приоритетах и ощутимых результатах, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf, дата обращения 05.07.2019.

Армения и ЕС. Представительство Европейского Союза в Армении, https://eeas.europa.eu/delegations/armenia/896/armenia-and-eu_en, дата обращения 05.07.2019.

Приоритеты партнерства между Европейским Союзом и Арменией, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia_partnership_priorities_0.pdf, дата обращения 05.07.2019.

Первое заседание Комитета Партнерства ЕС-Армения, Министерство иностранных дел Армении, <https://www.mfa.am/en/press-releases/2018/11/27/armenia-eu/8778>, дата обращения 15.07.2019.

Выступление Верховного представителя/Вице-президента Могерини на совместной пресс-конференции по итогам 1-го Совета Партнерства ЕС-Армения, Представительство Европейского Союза в Армении, <https://eeas.europa.eu/delegations/armenia/47043/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-joint-press-conference>, дата обращения 15.07.2019.

Двусторонние отношения Армения-Европейский Союз, <https://www.mfa.am/en/bilateral-relations/eu>, дата обращения 15.07.2019.

Макарян, Шушаник и Айкануш Чобанян (2014) "Институционализация миграционной политики в Армении, Азербайджане и Грузии" // Международная миграция. Том 52, Выпуск 5, стр. 52-67.

Евразийская комиссия, Сведения о численности граждан государств-членов Евразийского экономического союза, въехавших в страну (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация) для осуществления трудовой деятельности за 2013-2019 годы (на русском языке): <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Documents/%D0%A1%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%20%D1%87%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%20%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D1%8F%D1%89%D0%B8%D1%85%D1%81%D1%8F%20%202013-%202019%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%8B.pdf?fbclid=IwAR3NZJkgckwM3IW2uq564YcJ591g9FOyYIyeWbv9Wspax55FlvLrR0fCQSE>, дата обращения 02.04.2020

Рубен Еганян и др. (2019) «Оценка внешней миграции в Армении», Российско-Армянский (Славянский) университет, Международный центр по развитию политики (на армянском языке), <https://www.mibma.eu/en/project-activities/publications>

Центральный банк Армении, Приток некоммерческих денежных переводов физических лиц через коммерческие банки Армении, <https://www.cba.am/en/sitepages/statexternalsector.aspx>, дата обращения 05.07.2019.

Данные Всемирного банка, Денежные переводы физических лиц – Армения, https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRFPWKR.CD.DT?contextual=min&end=2018&locations=AM&most_recent_year_desc=true&start=1995&view=chart, дата обращения 03.07.2019

Рабочая группа по миграции провела совещание в Москве. В Москве обсуждались вопросы о запрете гражданам Армении на въезд и трудоустройство в России. (на армянском языке) <https://www.facebook.com/watch/?v=649960375521742>, дата обращения 08.08.2019.

Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, Статистические данные о миграционной ситуации: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/1/>, дата получения доступа 02.04.2020.

Программа Правительства Республики Армения (2019), с. 19, <https://www.gov.am/files/docs/3562.pdf>, дата обращения 02.04.2020.

Стратегия миграционной политики Республики Армения (Приложение к протокольному решению № 12 от 23 марта 2017 г.), https://eapmigrationpanel.org/sites/default/files/migration_strategy_2017-2021_english.pdf

План действий по эффективной реализации миграционной стратегии Республики Армения на 2017-2021 годы (Приложение к протокольному решению № 37 от 31 августа 2017 г.), https://eapmigrationpanel.org/sites/default/files/2017migration_strategy_action_plan_eng.pdf

Соглашение между Республикой Армения и Французской Республикой о миграционном партнерстве (2016).

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации, 1994 г., http://www.miglib.org/sites/default/files/%D5%80%D5%80_%D5%8C%D4%B4_%D5%A1%D5%B7%D5%AD.%D5%A3%D5%B8%D6%80%D5%AE%D5%B8%D6%82%D5%B6%D5%A5%D5%B8%D6%82%D5%A9%D5%B5%D5%B8%D6%82%D5%B6_%D5-BD%D5%B8%D6%81%D5%AB%D5%A1%D5%AC%D5%A1%D5%AF%D5%A1%D5%B6%20%D5%BA%D5%A1%D5%B7%D5%BF%D5%BA%D5%A1%D5%B6%D5%B8%D6%82%D5%A9%D5%B5%D5%B8%D6%82.pdf, дата обращения 02.07.2019.

Стратегия ЕС в отношении Центральной Азии и ее влияние на миграцию

Ян Матусевич

Резюме

Публикация Стратегии ЕС в отношении Центральной Азии в 2019 г. открывает новую главу в отношениях ЕС и Центральной Азии, отмечая переход от узкой направленности на региональное сотрудничество и безопасность к более широкому и более гибкому подходу, который подчеркивает связи между тремя ключевыми областями: устойчивостью, процветанием и взаимосвязанностью. Миграция служит связующим звеном между всеми тремя областями и должна стать объектом нового внимания Европейского Союза в рамках его расширенного участия в регионе Центральной Азии. ЕС больше не может позволить себе рассматривать миграцию и мобильность исключительно через призму безопасности и стабильности. Пришло время принять более комплексный и активный подход, сосредоточенный на содействии миграционным возможностям, а не на сдерживании миграционных проблем.

Новая Стратегия ЕС в отношении Центральной Азии подчеркивает связи между устойчивостью, процветанием и взаимосвязанностью.

Текущий контекст

Недавнее долгожданное принятие новой и расширенной Стратегии ЕС в отношении Центральной Азии в 2019 г. предоставляет прекрасную возможность поразмышлять о том, как отношения ЕС и Центральной Азии развивались с течением времени, и какие новые обстоятельства могут возникнуть в будущем. В частности, это подходящий момент для оценки возникающих вопросов политики, связанных с миграцией и мобильностью, учитывая их возрастающую актуальность как для ЕС, так и для государств Центральной Азии.

В течение нескольких десятилетий после обретения независимости государства Центральной Азии оставались относительно периферийными по отношению к геополитическим интересам Европейского Союза, и только в 2007 г. была принята первая в истории Стратегия ЕС в отношении Центральной Азии. В то время как ЕС активно поддерживал более тесные отношения с соседними государствами в рамках Европейской политики соседства, его влияние в бывших советских республиках Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, исторически было гораздо более ограниченным.

В Стратегии ЕС в отношении Центральной Азии 2007 года подчеркивается центральное положение региона на пересечении путей между Китаем, Афганистаном и Россией, а основное внимание уделяется вопросам безопасности, регионального экономического развития и защиты окружающей среды. Что касается финансовой помощи, то почти две трети средств ЕС, предназначенных для Центральной Азии, были распределены через двусторонние программы помощи отдельным государствам Центральной Азии, а остальная часть финансирования была направлена на содействие более тесным межгосударственным отношениям через многосторонние проекты.¹

1. Совет Европейского Союза, 2007 г.

С момента разработки первоначальной стратегии в 2007 г. многое изменилось. Хотя ЕС остается основным донором иностранной помощи в регионе, ни Казахстан, ни Туркменистан больше не могут претендовать на получение двусторонней финансовой помощи от ЕС из-за недавнего изменения их статуса как стран с доходом выше среднего уровня.² Более того, Казахстан перешел от статуса получателя иностранной помощи к учреждению «KazAID» – государственной программы официальной помощи в целях развития (ОПР) с акцентом на соседних странах Центральной Азии и Афганистане.³

Хотя ЕС остается значимым игроком в Центральной Азии, существуют явные признаки того, что его политическое и экономическое влияние в регионе уменьшается. За прошедшее десятилетие ЕС прошел путь от титула крупнейшего торгового партнера Центральной Азии к уступке данной позиции Китаю в 2018 г. Появление Евразийского экономического союза (ЕАЭС), хотя и не представляет угрозы для отношений ЕС и Центральной Азии, свидетельствует о растущем влиянии Российской Федерации в регионе, особенно когда речь идет о торговле и миграции. Учитывая участие России и Китая в Центральной Азии, ЕС сталкивается с перспективой переориентирования своих политических приоритетов в регионе.

В целом, положительный прогресс в достижении целей, установленных Стратегией ЕС в отношении Центральной Азии 2007 года, был лишь незначительным. Яркими моментами являются установление более тесных дипломатических отношений на высшем уровне и открытие представительств ЕС во всем регионе, в том числе долгожданное открытие нового представительства ЕС в столице Туркменистана в 2019 г. По линии защиты прав человека ЕС также успешно проводит ежегодные диалоги по правам человека во всех пяти республиках Центральной Азии, что является важной и уникальной платформой для продвижения прав человека в регионе.⁵

С момента разработки первоначальной стратегии в 2007 г. многое изменилось.

Оглядываясь на прошедшее десятилетие наиболее успешные улучшения в регионе были связаны с местными политическими событиями, а не с усилиями ЕС на местах. Выход Узбекистана из длительного периода изоляции открывает новые возможности для взаимодействия и оказывает положительное влияние на ослабление межгосударственной напряженности и улучшение региональной мобильности. С подписанием Соглашения о стратегическом партнерстве между Узбекистаном и Таджикистаном в 2018 г. произошла долгожданная нормализация таджикско-узбекских отношений, которая представляет собой, пожалуй, самый большой импульс для поддержания мира, безопасности и мобильности в регионе.⁶ При президенте

2. Всемирный банк, 2019
3. Шарифзода и Темиров, 2019
4. Бхуттия, 2019
5. Рассел, 2019
6. Толипов, 2018

Мирзиёеве Узбекистан полностью изменил свою драконовскую и изоляционистскую политику, включая прекращение использования принудительного труда в своей хлопковой промышленности⁷ и снятие ограничений на поездки своих граждан.⁸ Более того, Узбекистан стремится к более тесной интеграции с мировой экономикой и уже находится на пути к тому, чтобы стать членом Всемирной торговой организации (ВТО).⁹ В то время как ЕС активно лоббировал принятие такой политики в Узбекистане, эти изменения начали происходить благодаря политическим изменениям внутри страны, а не благодаря финансируемым ЕС инициативам.

Недавний всплеск числа насильственных столкновений и смертей вдоль таджикско-кыргызской границы¹⁰ представляет собой тревожное событие, которое может перерасти в затяжной конфликт. Хотя обострение таджикско-кыргызского пограничного конфликта часто воспринимается как результат отсутствия надлежащей демаркации границ, исследователи отмечают, что основной движущей силой конфликта является ограниченный доступ к воде и сельскохозяйственным ресурсам.¹¹ Несмотря на усилия ЕС по развитию регионального сотрудничества, основанного на примере успешной модели самого ЕС¹², периодические возникающие пограничные стычки и политическая напряженность в Ферганской долине между Таджикистаном и Кыргызстаном показывают, что на деле существует больше сфер для более обширного взаимодействия.

В Туркменистане население сталкивается с беспрецедентным экономическим кризисом, отмеченным гиперинфляцией и все более ограниченным доступом к основным продуктам питания.¹³ Оцениваемый уровень безработицы составляет более пятидесяти процентов, а многие граждане Туркменистана пытаются покинуть страну в поисках работы в Турции или соседнем Казахстане.¹⁴ Ухудшение условий в стране может привести к более разрушительному и массовому исходу туркменских граждан – событию, которое должно быть адекватно адресовано международным сообществом, в том числе и ЕС.

С ростом числа бойцов ИГИЛ, происходящих из стран Центральной Азии, отдельные государства-члены ЕС начали выражать обеспокоенность по поводу угрозы радикализации в регионе.¹⁵ Предполагаемая вербовка рабочих-мигрантов из Центральной Азии экстремистскими организациями в России вызвала новый интерес к этой теме. Кроме того, звучит все больше призывов к более тесному сотрудничеству с государствами Центральной Азии в борьбе с экстремизмом и вербовкой иностранных боевиков.¹⁶

7. Имамова, 2019

8. Путц, 2019

9. Ташкент Таймс, 2019

10. Радио Свободная Европа / Радио Свобода, дата не указана

11. Курманалиева, 2019

12. Бунстра и Панелла, 2018

13. Панныер и Хаг, 2019

14. Баумгартнер, 2018

15. Фюрстенберг, 2019

16. Международная кризисная группа, 2015

Постоянно меняющаяся и сложная ситуация на местах в Центральной Азии имеет некоторые важные последствия для сотрудничества ЕС и Центральной Азии в области миграции в будущем.

Прошлое сотрудничество в области миграции

Миграция, как правило, не рассматривается в качестве отдельного приоритета в общей стратегии сотрудничества ЕС с Центральной Азией. Хотя в Стратегии ЕС в области миграции 2007 года она упоминается как вызов для региона, основное внимание в отношении мобильности и миграции уделялось безопасности и эффективному управлению. Показательно, что цели, связанные с миграцией, перечислены в многолетней индикативной программе для стран Центральной Азии на 2014-2020 годы в рамках сектора, озаглавленного «Региональная безопасность в целях развития».¹⁷ Этот правоприменительный подход к управлению миграцией в значительной мере акцентирует внимание на безопасности границ и сотрудничестве правоохранительных органов.

Вопросы безопасности давно имеют приоритет над другими проблемами из-за отношения ЕС к Центральной Азии как к буферной зоне между Европой и Афганистаном. Европейский Союз ясно дал понять, что частью его основной повестки дня в Центральной Азии является «устранение возможных угроз распространения Афганистана, увеличения потоков миграции из Афганистана, а также коренных причин радикализации молодежи и терроризма» посредством нескольких инструментов финансирования, включая Инструмент содействия стабильности и миру (IcSP).¹⁸

Оценка стратегии ЕС 2019 года

В то время как Стратегия ЕС 2007 года в отношении Центральной Азии была сосредоточена главным образом на вопросах устойчивого регионального развития и безопасности, Стратегия ЕС 2019 года в отношении Центральной Азии смещает акцент на три широкие и пересекающиеся приоритетные области: устойчивость, процветание и улучшение сотрудничества. Миграция учитывается в категории устойчивости, при этом необходимость «наращивать сотрудничество в области миграции» четко указывается в качестве одной из всеобъемлющих целей стратегии.¹⁹

По сравнению со своим предшественником 2007 года, новая Стратегия содержит более подробную информацию о типе сотрудничества, которое ЕС стремится развивать в будущем в области миграции, мобильности и управления границами в Центральной Азии. Документ акцентирует внимание на тесном сотрудничестве с государствами Центральной Азии в целях внедрения национальной миграционной политики, которая соответствует передовым практикам в области управления миграцией и сотрудничества. Кроме того, сотрудничество в области миграции и мобильности в явном виде включено в структуру уже заключенных двусторонних

17. Европейская служба внешних связей, 2014

18. Европейская служба внешних связей, 2014

19. Европейская комиссия, 2017

Соглашений о расширенном партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Казахстаном, а также ЕС и Кыргызстаном, которые он заинтересован расширить и на другие государства Центральной Азии. Если стратегия 2007 года лишь очень кратко затронула вопросы, связанные с миграцией, то Стратегия ЕС 2019 года является более обширной и включает новые приоритеты, в т.ч. улучшение миграции и мобильности не только в Центральной Азии, но также с ЕС и со странами-партнерами. Больше внимания также уделяется устранению коренных причин трудовой миграции и постоянному стремлению к созданию достойных условий труда в регионе в тесном сотрудничестве с МОТ.

Хотя все это является долгожданным дополнением к стратегии, основное внимание новой стратегии в сфере миграции и мобильности по-прежнему уделяется расширению комплексного управления границами, борьбе с торговлей людьми и борьбе с нерегулируемой миграцией.

Оценка влияния политики ЕС на миграцию в Центральной Азии

За прошедшие годы ЕС выразил конкретные опасения по отдельным вопросам, связанным с миграцией и затрагивающим Центральную Азию в целом. Поскольку Кыргызстан и Таджикистан являются одними из наиболее зависимых от денежных переводов стран в мире, ЕС и международное сообщество более широко высветили недостатки, связанные с такой значительной зависимостью от денежных переводов, и обязались поддерживать усилия по развитию экономических возможностей в странах Центральной Азии, в которых наблюдаются высокие темпы внешней трудовой миграции. Большинство этих усилий носили весьма ограниченный характер, поскольку вмешательство на уровне отдельных проектов вряд ли может обратить вспять такие масштабные тенденции, особенно поскольку эти миграционные потоки зависят от более широких социально-экономических факторов, тесно связанных с ситуацией в России.

Опции политики

От безопасности к мобильности

Подход к управлению миграцией в Центральной Азии, в основе которого лежат вопросы безопасности, не учитывает стремлений все более глобализированной молодежи региона, которая активно ищет возможности для профессионального и образовательного развития за рубежом. Хотя ЕС не может конкурировать с Китаем и Россией с точки зрения экономического и геополитического влияния в регионе, Европейский Союз может играть активную роль в регионе по ряду ключевых направлений. ЕС может и должен активно стремиться расширять свои программы в Центральной Азии, когда речь идет об образовании, культуре и разрешении конфликтов.

ЕС должен активно стремиться расширять свои программы в области образования, культуры и разрешения конфликтов.

В контексте растущей диверсификации миграционных потоков из Центральной Азии государства-члены ЕС имеют возможность привлекать столь необходимых работников для заполнения существующих пробелов на рынке труда. В отсутствие официальных двусторонних трудовых соглашений между государствами Центральной Азии и ЕС частные компании и агентства занятости уже доставляют рабочих из Центральной Азии в Европу, но это часто происходит без необходимых механизмов государственного надзора. В результате финские власти недавно депортировали 140 узбекских строителей по обвинению в использовании поддельных документов, что, по мнению финских работодателей, грозило «парализовать отечественный строительный сектор».²⁰ В Чехии уже работают несколько тысяч кыргызских трудовых мигрантов²¹, но можно сделать больше для содействия мобильности рабочей силы на двустороннем уровне.

Хотя Россия оставалась основной страной назначения для трудовых мигрантов из Центральной Азии в течение последних двух десятилетий, ухудшение экономической ситуации в России в сочетании со значительными злоупотреблениями в отношении трудящихся-мигрантов заставило мигрантов из Центральной Азии задуматься о работе в таких местах, как Южная Корея, Япония, Персидский залив и, потенциально, страны ЕС.

Решение вопроса о соискателях убежища из Центральной Азии

Подход ЕС к вопросу убежища в Центральной Азии до сих пор ограничивался поддержкой способности центральноазиатских государств справляться с соискателями убежища, бегущими от нестабильности и насилия в Афганистане. В последние несколько лет ЕС впервые стал местом назначения для соискателей убежища из стран Центральной Азии, в частности, из Таджикистана. Ухудшение ситуации с правами человека в Таджикистане привело к тому, что несколько тысяч таджиков ходатайствовали о предоставлении убежища в нескольких государствах-членах ЕС, включая Германию, Литву и Польшу.

Эта новая и быстро меняющаяся ситуация требует от ЕС расширения своего взаимодействия с государствами Центральной Азии по вопросам, связанным с миграцией, убежищем и правами человека, обеспечивая при этом соискателям убежища из Центральной Азии доступ к защите в государствах-членах ЕС. Судя по всему, ближайшее будущее готовит ряд новых проблем, особенно связанных с растущим числом соискателей убежища из Таджикистана, которым было отказано. В августе 2019 г. немецкие и таджикские официальные лица провели предварительные переговоры в Душанбе, чтобы обсудить возможности принятия соглашения о реадмиссии между двумя странами в отношении соискателей убежища, которым было отказано.²²

20. https://yle.fi/uutiset/osasto/news/finland_deports_140_uzbek_construction_workers_over_forged_training_documents/10873164

21. <https://fergana.agency/articles/107385/>

22. <https://rus.ozodi.org/a/30133125.html>

Сотрудничество по вопросам нерегулируемой миграции

С точки зрения ЕС, Центральная Азия долгое время воспринималась главным образом как транзитный регион, учитывая его близость к Афганистану. Хотя опасения по поводу масштабной транзитной миграции через Центральную Азию так и не материализовались, вопрос обеспечения безопасных границ с Афганистаном остается главной целью внешней политики ЕС в регионе. Чрезвычайно успешная Программа содействия управлению границами в Центральной Азии (ВОМСА), находящаяся уже на девятой стадии реализации, стала олицетворением участия ЕС в регионе. Хотя содействие комплексному управлению границами (КУГ) считается основной миссией «ВОМСА», среди политиков ЕС растет понимание того, что «ВОМСА» может играть лишь относительно небольшую роль в обеспечении безопасности границ с Афганистаном.²³

Несмотря на успех проекта «ВОМСА» и его позитивную репутацию среди стран Центральной Азии, в отношении безопасности границ влияние начинают приобретать другие геополитические игроки. Поскольку США активно выходит из Центральной Азии и Афганистана, Китай и Российская Федерация вкладывают как финансовые, так и военные средства в обеспечение безопасности южной границы Центральной Азии с Афганистаном. Китай и Таджикистан уже заключили соглашения, которые позволяют китайским пограничникам самостоятельно патрулировать большие участки таджикско-афганской границы.²⁴

Рекомендации в области политики

Будучи привлекательным направлением для получения высшего образования, ЕС может сыграть положительную роль в мобильности студентов между Центральной Азией и Европой. В настоящее время число жителей Центральной Азии, обучающихся в европейских университетах, остается низким и меркнет по сравнению с Россией и Китаем.²⁵ При том что Стратегия ЕС в отношении Центральной Азии 2019 года в явном виде призывает европейские университеты расширять партнерские отношения с высшими учебными заведениями в регионе, также важно позволить большему числу студентов из Центральной Азии проходить обучение в ЕС с учетом положительного примера студенческой мобильности в рамках Восточного партнерства.

Важно, чтобы ЕС выполнил свое обещание «создать условия для расширения человеческих контактов между гражданами стран Центральной Азии и ЕС» путем активной поддержки развития новых легальных каналов миграции и различных форм международной мобильности, особенно в отношении растущего молодого населения Центральной Азии.²⁶ Улучшение мобильности между ЕС и Центральной Азией

23. Евразийский совет по иностранным делам, 2018

24. Нельсон и Гроув, 2019

25. Пейроуз, 2019

26. Европейская комиссия, 2017

может служить жизненно важным инструментом политики углубления сотрудничества между двумя регионами. Такой подход влечет за собой разработку широкого портфеля мер и стимулов в области мобильности, учитывающих конкретные потребности государств-членов ЕС и отдельных государств Центральной Азии. Так, в случае Казахстана это может предусматривать деятельность по либерализации визового режима, тогда как в других случаях государства-члены ЕС могут играть более активную роль в популяризации схем временной трудовой миграции между ЕС и Центральной Азией.

Что касается трудовой миграции, то для ЕС важно работать в направлении обеспечения законных каналов миграции, которые будут прозрачными, доступными и защищенными от возможного мошенничества и злоупотреблений. Хотя трудовая миграция из Центральной Азии в ЕС все еще незначительна, она уже стала реальностью – несколько агентств занятости из государств-членов ЕС находятся на стадии подписания предварительных соглашений с государствами Центральной Азии. В этом контексте важно, чтобы ЕС активно контролировал соответствие этих форм мобильности рабочей силы существующим законам и правилам. Разработка четких процедур вербовки и найма трудовых мигрантов из Центральной Азии не только защитит будущих мигрантов, но и укрепит репутацию ЕС как надежного партнера.

В более широком смысле, для ЕС важно отойти от восприятия Центральной Азии как геополитического форпоста против насилия и нестабильности из Афганистана, а вместо этого принять более гибкий подход к Центральной Азии, который учитывает значительные различия в потребностях и приоритетах отдельных государств Центральной Азии. Поскольку так много внешних субъектов – Китай, Россия и, в меньшей степени, США – соревнуются за влияние в регионе, для ЕС крайне важно выделить себя в качестве субъекта иного типа, который больше акцентирует внимание на защите прав человека, поддержке гражданского общества и расширении возможностей для молодых поколений.

В заключение, для ЕС важно предпринимать согласованные усилия по реализации более скоординированного подхода к Центральной Азии, объединяющего государства-члены и другие европейские институты. Поскольку некоторые государства-члены ЕС заключают двусторонние соглашения со странами Центральной Азии, для ЕС крайне важно обеспечить, чтобы эти усилия способствовали достижению глобальных целей ЕС в регионе. Точно так же ЕС должен стремиться к достижению баланса между углублением сотрудничества – в том числе посредством технической помощи – со всеми государствами Центральной Азии и обеспечением того, чтобы эти усилия не шли вразрез с обязательствами ЕС в отношении справедливости, равенства и прав человека. В будущем ЕС должен не только работать для достижения своих заявленных целей, но и принимать во внимание зачастую непреднамеренные внешние последствия программ, реализуемых ЕС в регионе.

Ссылки

Баумгартнер П. (2018, 19 апреля). Туркменистан подрезает крылья гражданам, спасающимся от экономических проблем. По данным Радио Свобода / Радио Свободная Европа: <https://www.rferl.org/a/turkmenistan-clips-wings-of-citizens-fleeing-economic-woes/29170508.html>

Бхутия С. (2019, 5 июня). Новая стратегия ЕС в отношении Средней Азии: Что это означает для торговли? Eurasianet.

Бунстра Дж. и Панелла Р. (2018, 13 марта). Три причины, почему ЕС имеет значение для Центральной Азии. По данным Голоса о Центральной Азии: <https://voicesoncentralasia.org/three-reasons-why-the-eu-matters-to-central-asia/>

Совет Европейского Союза. (2007, 31 мая). Европейская служба внешних связей. По данным 08.10.2019 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/st_10113_2007_init_en.pdf

Евразийский совет по иностранным делам. (2018, июнь). Новая стратегия Европейского Союза для Центральной Азии: поддержка управления границами. По данным Евразийского совета по иностранным делам: http://www.eurasiancouncilforeignaffairs.eu/wp-content/uploads/2018/11/3.-Eurasian-Council_BOMCA-reply-2018.pdf

Европейская комиссия. (2019). ЕС и Центральная Азия: Новые возможности для укрепления партнерства. Европейская комиссия, Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности. Европейская комиссия.

Европейская служба внешних связей. (2014, 20 августа). Европейская комиссия. По данным https://ec.europa.eu/europeaid/multi-annual-indicative-programme-2014-2020-regional-central-asia_en

Фюрстенберг С. (2019, 11 марта). Состояние исламской угрозы в Центральной Азии: оценка угрозы терроризма со стороны Центральной Азии. Центр внешней политики: <https://fpc.org.uk/the-state-of-islamic-threat-in-central-asia-assessing-the-threat-of-terrorism-from-central-asia/>

Имамова Н. (2019, 3 апреля). МОТ отмечает резкое сокращение использования узбекского принудительного труда. По данным «Новостей Голоса Америки»: <https://www.voanews.com/south-central-asia/ilo-cites-dramatic-drop-uzbek-use-forced-labor>

Международная кризисная группа, (2015, 20 января) Сирия зовет: Радикализация в Центральной Азии. По данным Международной кризисной группы: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/central-asia/syria-calling-radicalisation-central-asia>

Курманалиева Г. (2019, 19 февраля). Кыргызстан и Таджикистан: Бесконечные пограничные конфликты, По данным EUCACIS: https://www.cife.eu/Ressources/FCK/EUCACIS_Online%20Paper%20No%204%20-%20Kurmanalieva.pdf

Нельсон К. и Гроув Т. (2019, 18 июня). Россия и Китай состязаются за влияние в Центральной Азии, поскольку США планируют выход из Афганистана. Уолл Стрит Джорнал. По данным <https://www.wsj.com/articles/russia-china-vie-for-influence-in-central-asia-as-us-plans-afghan-exit-11560850203>

Панньер Б. и Хаг А. (2019). В центре внимания – Туркменистан. Центр внешней политики. Лондон: Центр внешней политики.

Пейроуз С. (2019). Пересмотр помощи ЕС в сфере образования для Центральной Азии. EUCAM. Европейский Центр исследований по вопросам безопасности.

Путц К. (2019, 3 января). Узбекистан отменяет систему выездных виз. По данным «Дипломата»: <https://thediplotmat.com/2019/01/uzbekistan-abolishes-exit-visa-system/>

Радио Свободная Европа / Радио Свобода. (дата не указана). Один погибший в результате столкновений на таджикско-кыргызской границе. По данным «RFE/RL»: <https://www.rferl.org/a/deadly-clashes-on-tajik-kyrgyz-border/30167378.html>

Рассел М. (2019). Новая стратегия ЕС в отношении Средней Азии. Брифинг, Европейская парламентская исследовательская служба.

Шарифзода К. и Темиров А. (2019, 02.21). Сколько стоит внешняя политика Казахстана? По данным «Дипломата»: <https://thediplotmat.com/2019/02/how-costly-is-kazakhstans-foreign-policy/>

Ташкент Таймс. (2019, 24 июня). Официально стартовал процесс вступления Узбекистана в ВТО. По данным «Ташкент Таймс»: <https://tashkenttimes.uz/national/4179-uzbekistan-s-wto-accession-process-officially-launched>

Всемирный банк. (2019). Национальные и кредитные группы Всемирного банка. По данным службы поддержки данных Всемирного банка: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

Толипов Ф. (2018, 18 сентября). Отношения между Узбекистаном и Таджикистаном: Долгий путь к стратегическому партнерству. По данным Института центральноазиатских и кавказских исследований: <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13533-uzbekistan-tajikistan-relations-the-long-way-to-strategic-partnership.html>

YLE. (2019). Финляндия депортирует 140 узбекских строителей по обвинению в использовании поддельных документов об образовании. По данным «YLE»: https://yle.fi/uutiset/osasto/news/finland_deports_140_uzbek_construction_workers_over_forged_training_documents/10873164

Оценка внешней миграционной политики ЕС

Кристоф Тамаш

Резюме

Придание внешнему сотрудничеству ЕС взаимной заинтересованности.

Внешнее сотрудничество ЕС в области миграции вращалось вокруг Глобального подхода к миграции (и мобильности) с 2005 г. (2011 г.) и Механизма миграционного партнерства в рамках Европейской повестки дня по вопросам миграции с 2016 г. (Европейский совет, 2005 г.; Европейская комиссия, 2011 г., 2015 г., 2016 г.). Миграционные диалоги использовались как ключевой канал для обретения взаимопонимания с третьими странами. При осуществлении внешнего сотрудничества ЕС надеялся обеспечить эффективность, разделение ответственности и учет взаимных интересов. Поскольку эти цели не были полностью достигнуты, ЕС следует теперь разобраться, как наилучшим образом учесть интересы стран-партнеров в рамках этого механизма сотрудничества.

Миграционные диалоги ЕС

Как развивались Миграционные диалоги ЕС и какова их важность и эффективность во внешнем миграционном сотрудничестве ЕС с третьими странами? Европейский Союз учредил несколько различных Миграционных диалогов с третьими странами на Востоке, таких как Будапештский процесс в 1991 г. и позднее Пражский процесс. Он взаимодействовал в восточном и южном направлениях в рамках более обширной Европейской политики соседства (ЕПС) с 2004 г. На южном направлении он осуществляет сотрудничество примерно с 2000 г., напр., в рамках Стратегического партнерства между Африкой и ЕС, а также Рабатского и Хартумского процессов. Эти межконтинентальные и региональные процессы были объединены с рядом двусторонних партнерств в области мобильности. Многие из этих диалогов были основаны на смещении акцентов с внешней миграционной политики ЕС на общие аспекты внешней политики ЕС при переходе от Глобального подхода к Механизму партнерства.

Миграционные диалоги могли бы стать еще более сбалансированными и более эффективными.

Эти диалоговые процессы, в первую очередь, направлены на укрепление доверия и служат основой для эффективного сотрудничества по контролю за миграцией в ЕС. Они охватывают борьбу с нерегулируемой миграцией, комплексное управление границами (КУГ), политику реадмиссии и визовую политику, торговлю людьми и контрабанду мигрантов, политику убежища и права мигрантов, трудовую миграцию и интеграцию, а также взаимосвязь между миграцией и развитием. В этом развивающемся сотрудничестве достигнут значительный прогресс, напр., либерализация визового режима, связанная с соглашениями о реадмиссии, реализация концепции КУГ и более тесное взаимодействие с агентством “Фронтекс”, повышение степени защищенности документов с помощью биометрии и улучшение обмена данными в целом. Тем не менее, некоторые страны-партнеры хотели бы видеть больший акцент на своих собственных конкретных интересах и потребностях, таких как доступ к дополнительным возможностям легальной миграции или дополнительные инициативы в области миграции и развития.

Одна из причин сложившейся ситуации заключается в том, что отношения между ЕС и третьими странами в рамках этих диалоговых процессов характеризуются асимметричной взаимозависимостью, где сторона ЕС находится в более сильной позиции. Тем не менее, ЕС не может заставить страны-партнеры действовать в полном соответствии со своими пожеланиями, напр., с точки зрения реадмиссии граждан третьих стран, и при этом он не может предложить странам-партнерам все, что они могут пожелать в обмен на сотрудничество. В этом смысле ЕС ограничен как субъект. Государства-члены ЕС ориентируются на свою сферу компетенции в отношении приема и возможностей легальной миграции, что также снижает уровень доверия и влияния Комиссии и других институтов ЕС в переговорном процессе. В большинстве случаев ЕС предлагал финансовые взносы, а не возможности для трудовой миграции и мобильности, что было основным интересом со стороны стран-партнеров.

Рассматривая диалоги к востоку от ЕС, **Будапештский процесс** возник в 1991 г. как первый Миграционный диалог ЕС. Он фокусировался на миграционных потоках Восток-Запад после падения Берлинской стены и распада Советского Союза. С тех пор было проведено шесть министерских встреч, многочисленные совещания на уровне старших должностных лиц и технические экспертные встречи. В течение длительного времени деятельность в рамках этого диалогового процесса была сосредоточена на нерегулируемой миграции, визовой политике и предоставлении убежища в странах транзита, происхождения и назначения Восточной и Центральной Европы. Будапештский процесс также использовался в качестве форума для сближения ЕС с будущими новыми государствами-членами ЕС.

На министерской встрече Будапештского процесса 2013 г. была представлена Стамбульская декларация **Партнерства по вопросам миграции в регионе Шелкового пути**. Это де-факто означало географическую переориентацию и передачу полномочий председательствующей Венгрией Турции, принявшей на себя председательство с Венгрией в качестве сопредседателя. Министерская встреча 2019 г. собрала 46 государств-участников и ряд других субъектов, которые совместно выпустили Политическую декларацию и приняли пятилетний план. Были приняты пять приверженностей – партнерству, комплексному управлению миграцией, правам человека, поддержке и солидарности, а также знаниям – и шесть пунктов действий. В соответствии с Глобальным подходом к миграции и мобильности, а также с учетом вопросов интеграции, действия охватили меры, направленные на противодействие нелегальной миграции и торговле людьми; улучшение условий легальной миграции и мобильности, включая проблему воссоединения семьи; интеграцию мигрантов, противодействие дискриминации и ксенофобии; укрепление взаимосвязи между миграцией и развитием; и содействие международной защите.

Основанный позднее **Пражский процесс** направлен на партнерские отношения между государствами-членами ЕС, странами Восточного партнерства, Западными Балканами, Центральной Азией, Турцией и Россией. Он возник в рамках финансируемого ЕС проекта **Построение миграционных партнерств**, запущенного во время председательства Чехии в ЕС, а сам процесс начался с Министерской конференции и Совместной декларации 2009 г. Его шесть приоритетных тем отразили Глобальный подход к миграции и мобильности. Более поздние инициативы включают создание

Миграционной обсерватории для доказательного анализа и Учебной академии в поддержку развития человеческих ресурсов в управлении миграцией.

Оценка процесса по прошествии пяти лет показала, что государства-участники рассматривали нерегулируемую миграцию, реадмиссию и убежище в качестве приоритетных тем для сотрудничества. Хотя миграция и развитие не входили в число трех основных тем, несколько стран-партнеров отдали приоритет этому вопросу, и в этом направлении был также реализован ряд проектных мероприятий (Пражский процесс, 2014: 10). Почти все государства-участники полагают, что их политика во всех шести приоритетных областях является последовательной и взаимодополняющей, и большинство придерживается такого же мнения в отношении других процессов, таких как Восточное партнерство, Будапештский процесс и партнерства в области мобильности (Пражский процесс, 2015: 18).

В области превращения миграции и мобильности в позитивные силы для развития, оценка засвидетельствовала необходимость изменений, которые бы способствовали более эффективной реализации. Таким образом, Пражский процесс показал, что ранее скептически настроенные государства-члены ЕС в Центральной и Восточной Европе не имели по крайней мере негативных настроений в отношении взаимосвязи между миграцией и развитием, чего было трудно достичь в рамках Будапештского процесса.

Хотя Будапештский и Пражский процессы выступают независимо от **Европейской политики соседства (ЕПС)**, на них в значительной мере повлияли события в этом более широком контексте. С 2004 г. ЕПС является платформой ЕС, в рамках которой он стремится к построению диалога и сотрудничества со своими 16 южными и восточными странами-соседями. В то время как эта платформа охватывает более широкие вопросы, такие как стабилизация, безопасность и процветание (демократия, верховенство права, соблюдение прав человека, социальная сплоченность), ЕПС также включает внешнюю миграционную политику ЕС как область политики юстиции и внутренних дел (Вольф и Мунье, 2012). Хотя общий подход к миграции и мобильности когда-то характеризовался соображениями безопасности, начало возникать все большее желание предложить странам-партнерам либерализацию визового режима и мобильность. Некоторые из причин включали обеспокоенность по поводу стареющего населения в Европе и взаимодополняющий характер рынков труда на юге и востоке ЕС.

Общий подход к партнерским отношениям основан на принципе разделения ответственности, а также дифференциации, гибкости и совместного владения вопросом достижения максимально возможного политического объединения и экономической интеграции. Арабская весна 2011 г. вызвала защитные меры против нерегулируемых миграционных потоков, но также способствовала бурному процессу демократизации в этом регионе. Внутренние споры о том, как лучше управлять Шенгенской зоной, вскоре затмили попытку ЕС заняться более далеко идущими обязательствами. Тем не менее, ЕС быстро начал учреждать диалоги в области **«Миграции, мобильности и безопасности»**. Они были налажены с Марокко и Тунисом в октябре 2011 г. с целью создания Мобильных партнерств.

Принцип «больше за большее», а также принципы дифференциации и гибкости, основанные на индивидуальной оценке каждой страны, в сфере сотрудничества в области миграции заложены в более широкую ЕПС. Больше за большее обещает, что дополнительные реформы стран-партнеров будут вознаграждены большей финансовой поддержкой и другими преимуществами. Дифференциация в сотрудничестве с различными партнерами позволяет ЕС адаптировать свои требования, а также свою помощь к прогрессу и потребностям каждой страны-партнера.

Сотрудничество на востоке от ЕС во многом опирается на диалоги на юге. Первый пример диалога в области партнерства с ЕС изначально находился вне рамок основного миграционного сотрудничества. Однако впервые миграция была включена в более широкую, смешанную структуру сотрудничества. Котонское соглашение 2000 г. между ЕС и почти 80 развивающимися странами Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов (АКТ) рассматривает миграцию в своей Статье 13. Для ЕС отправной точкой стал контроль за нелегальной иммиграцией, стремление к легитимности через эту платформу сотрудничества в целях развития в рамках переговоров по соглашениям о реадмиссии. Одним из результатов стала Обсерватория АКТ по миграции для усиления потенциала стран АКТ по управлению миграцией, особенно в направлении Юг-Юг, а пересмотр платформы 2010 г. содержал более широкую совместную декларацию по миграции и развитию.

Также начиная с 2000 г., силовая асимметрия внутри Сотрудничества ЕС-Африка позволила ЕС придать некоторый импульс этому диалогу, но не уделила должного внимания интересам и вызовам африканской стороны. В конечном итоге сотрудничество стало охватывать вопросы утечки мозгов, диаспоры, денежных переводов – явно африканских интересов – с вопросами преодоления коренных причин нерегулируемой миграции, как долгосрочного интереса ЕС. Тон был задан **Партнерством между Африкой и ЕС по вопросам миграции, мобильности и занятости (ММЗ)**, учрежденным на 2-м Саммите Африка-ЕС в 2007 г., а флагманским проектом стал Африканский институт денежных переводов (AIR). Планы действий, сопровождающие диалог, содержали эти вопросы с учетом идеи разделения ответственности, но ЕС не смог воплотить надежды африканской стороны на дополнительные легальные возможности для миграции в ЕС.

Беженский кризис 2015 г. стал мотивацией для проведения **Валеттского саммита** между африканскими лидерами и лидерами ЕС и укрепления диалога, но африканские партнеры посчитали, что повестка в основном определялась заинтересованностью ЕС в сокращении нерегулируемой миграции и содействии реадмиссии, в то время как африканская сторона пыталась продвигать аспекты развития. ЕС предоставил финансирование, которое начиналось с 1,8 млрд. евро (**Чрезвычайный трастовый фонд ЕС**) и было быстро распределено по миграционным маршрутам для пресечения нежелательной иммиграции в ЕС, в том числе через попытки создания рабочих мест.

Этот межконтинентальный диалог сопровождался процессами межрегионального диалога, из которых **Рабатский процесс**, уделяющий основное внимание Западной

Африке, был самым важным. Первая Евро-Африканская министерская конференция по вопросам миграции и развития в Рабате в 2006 г. повлекла за собой министерские конференции в Париже (2008), Дакаре (2011), Риме (2014) и совсем недавно в Марракеше (2018). В этом процессе внимание уделяется как контролю миграции, так и связям между миграцией и развитием, с добавлением вопросов защиты в соответствии с Глобальным подходом к миграции и мобильности в попытке достичь сбалансированной повестки.

Как относительно молодая инициатива, Хартумский процесс сосредоточен на Африканском Роге и миграционных потоках, направленных в ЕС. Его также называют Инициативой по миграционному маршруту Африканский Рог-ЕС, которая более правильно описывает ее основной аспект, связанный с миграционным контролем. Эта платформа направлена на объединение государств и субъектов из обоих регионов с целью поддержания политического диалога и реализации проектов и мероприятий в области незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми. Опять же, особое внимание уделяется разделению ответственности, достижению общего понимания незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми, а также средствам укрепления сотрудничества и партнерства.

В ходе диалогов, связанных с Африкой существовало некоторое дублирование, а также предпринимались попытки консолидации и достижения синергизма. Примечательно, как Рабатский, так и Хартумские процессы использовались для реализации Валеттского Плана действий – таким образом, они больше не являются независимыми от более широкого диалога ЕС-Африка.

Мобильное партнерство

Что касается двустороннего диалога и сотрудничества ЕС с отдельными третьими странами, то ключевым является **Партнерство в области мобильности**. Предполагалось, что оно будет адаптировано в сотрудничестве с каждой отдельной страной-партнером. Этот гибкий, рекомендательный инструмент был впервые предложен Европейской комиссией в Коммюнике 2007 г., в котором также озвучивались предложения по концепции циркулярной миграции. В нем содержалась ссылка на выводы Европейского Совета от декабря 2006 г., в которых предлагались меры по включению возможностей легальной миграции во внешнюю политику ЕС, а также пути содействия циркулярным формам миграции. В то время меры противодействия нелегальной иммиграции были отмечены как имеющие особое значение для ЕС. В первоначальной идее партнерства в области мобильности заложена значительная обусловленность, предлагающая потенциальные легальные возможности для миграции в обмен на борьбу с незаконной миграцией.¹

Можно утверждать, что идея «больше за большее» в рамках ЕПС возникла в этих Партнерствах в области мобильности в том смысле, что использованные кнуты и пря-

1. Менее строгим видом сотрудничества были «Общие повестки дня по вопросам миграции и мобильности» (САММ), и в настоящее время заключены два таких соглашения – с Эфиопией, Нигерией и Индией.

ники привели к предложениям легальной миграции в ЕС. Оценки Партнерств в области мобильности пока что показали, что эта привязка к проблемам и рычаги воздействия были слишком узкими и менее эффективными, чем первоначально ожидалось ЕС. По всей видимости, возможности для трудовой миграции и взаимосвязь между миграцией и развитием могут включаться в сотрудничество только в качестве награды, обусловленной мерами, принимаемыми для совместного контроля нежелательных миграционных потоков. На практике, однако, некоторые проекты по миграции и развитию, хотя иногда и очень немногие, были включены с самого начала.

Партнерства в области мобильности имеют статус политических деклараций и поэтому не имеют обязательной юридической силы. Первое экспериментальное партнерство в области мобильности было согласовано с небольшой африканской страной **Кабо-Верде** в 2008 г. Участие со стороны ЕС было добровольным, и к нему присоединились пять государств-членов. Партнеры с обеих сторон предложили совместные проекты, которые затем предстояло реализовать. Впоследствии это партнерство привело к заключению соглашений между Кабо-Верде и ЕС об упрощении визового режима в 2012 г. и о реадмиссии в 2013 г. Оба вступили в силу в 2014 г.

В 2008 г. ЕС также заключил партнерство в области мобильности с **Молдовой**. Оно охватило три области Глобального подхода к миграции, включая содействие легальной миграции, меры по борьбе с нелегальной иммиграцией и взаимосвязь между миграцией и развитием. 15 государств-членов ЕС присоединились. Молдова видела в партнерстве эффективный способ обеспечения прав и интересов своих граждан-мигрантов в ЕС, а также хотела поощрять возвращение мигрантов из-за рубежа. Более того, партнерство рассматривалось как инструмент для налаживания диалога по упрощению визового режима с ЕС.

Следующее партнерство в области мобильности было подписано в 2009 г. с **Грузией**, а затем подкреплено Соглашением об упрощении визового режима и Соглашением о реадмиссии, которые вступили в силу в 2011 г. Партнерства в области мобильности в сочетании с Соглашениями об упрощении визового режима и реадмиссии были также подписаны между **Арменией** (2011 г.) и десятью участвующими государствами-членами ЕС, а также между **Азербайджаном** (2013 г.) и восемью государствами ЕС. С 2016 г. также существует мобильное партнерство между **Беларусью** и семью участвующими государствами-членами ЕС.

Партнерства в области мобильности были также подписаны с **Марокко** в 2013 г. и **Тунисом** в 2014 г., к которым присоединились соответственно девять и десять государств-членов. Это несколько изменило подход, так как партнерства в области мобильности были заложены в новые диалоги по вопросам миграции, мобильности и безопасности, стартовавшие в октябре 2011 г. В то же время, поскольку концепция партнерства в области мобильности развивалась с каждым новым соглашением, появились дополнительные элементы, касающиеся мобильности рабочей силы и развития. В частности, были добавлены меры по совместной борьбе с ксенофобией и содействию интеграции, а также меры по сохранению прав на социальное обеспечение марокканских трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также мобильности их пенсионных прав (в связи с соглашением о Евро-средиземноморской ассоциации между ЕС и Марокко).

ЕС также подписал соглашение о партнерстве в области мобильности с Иорданией в октябре 2014 г. – первое на Ближнем Востоке. Двенадцать государств-членов ЕС присоединились к партнерству, основные аспекты которого касались переговоров по соглашению о реадмиссии для упрощения оформления виз гражданам Иордании, а также оказания помощи Иордании в размещении перемещенных сирийцев, нуждающихся в международной защите.

Финансируемый ЕС Механизм партнерства в области мобильности (MPF) под управлением ICMPPD содействовал оперативному сотрудничеству, идентификации, сопоставлению и реализации совместных проектов между странами происхождения, транзита и назначения мигрантов. Он поддерживал существование сетей, в том числе среди экспертов, для углубления их понимания рассматриваемых проблем и способствовал синергизму с другими финансируемыми ЕС инициативами. Тем не менее, оценивая Глобальный подход в 2014 г., Комиссия пришла к выводу о необходимости дополнительных усилий для более сбалансированной реализации Партнерств в области мобильности, напр., дополнительной деятельности в области легальной миграции, прав человека и защиты беженцев (Европейская комиссия, 2014: 9). Кроме того, страны-партнеры должны в большей мере принимать на себя владение мобильными партнерствами и другими инструментами сотрудничества.

Европейский фонд образования, который участвует в проектах в нескольких странах-партнерах партнерства в области мобильности (Армения, Грузия, Молдова, Марокко и Тунис), предположил дополнительно сбалансировать эти партнерства в пользу миграции и развития (Европейский фонд образования, 2015: 4). Научно-академическое сообщество и гражданское общество, однако, были более критичны и по-прежнему рассматривают эти договоренности как инструмент политики контроля. Участвующие государства-члены использовали партнерства в области мобильности по-разному в зависимости от своих интересов, которые они могли адаптировать в зависимости от того, как они хотели использовать свою сферу компетенции в отношении трудовой иммиграции. В любом случае, не было никакого последовательного или значительного увеличения количества разрешений на проживание, оформленных гражданам стран партнерства в области мобильности (Reslow, 2015).

Основываясь на опыте, накопленном в ходе диалогов и партнерств в области мобильности, ЕС заменил Глобальный подход к миграции и мобильности на Механизм миграционного партнерства в 2016 г. В первую очередь это было политическим решением на самом высоком уровне в ответ на беженский кризис 2015 г., который вызвал сдвиг в сторону выделения большего финансирования на коренные причины миграции. Сотрудничество теперь должно происходить в рамках так называемых миграционных договоров,² наряду с партнерствами в области мобильности. Механизм миграционного партнерства способствовал усилению политической составляющей в диалоговых процессах тремя путями: 1) сделав их более ориентированными на внешнюю политику, а также усилив давление на самом высоком политическом

2. Миграционные договоры были заключены с Иорданией и Ливаном в 2016 г. с акцентом в том числе на связи между торговой политикой и экономическим ростом и занятостью, а также на поддержке образования, тем самым также помогая принимать сирийских беженцев в этих странах. Новый Механизм миграционного партнерства в 2016 г. также положил начало переговорам о заключении договоров с Мали, Нигером, Нигерией, Сенегалом и Эфиопией.

уровне, 2) заявив, что в сотрудничестве в целях развития должны использоваться как положительные, так и отрицательные стимулы, и 3) расширив повестку для охвата еще большего числа областей политики в качестве рычагов в диалогах (включая образование, исследования, изменение климата и окружающую среду, энергетику и сельское хозяйство) (Комиссия ЕС, 2016: 9).

Этот сдвиг в подходе также потребовал гораздо большего финансирования, не ограничиваясь ЕС и его государствами-членами в качестве доноров. Хотя по-прежнему отсутствуют юридические возможности, позволяющие эффективно обусловить, напр., торговые отношения и сотрудничество по вопросам нерегулируемой миграции, привнесение дополнительных областей политики для установления взаимосвязей с проблемами неизбежно потребует как большего финансирования, так и большей координации и согласованности со стороны ЕС. Еще неизвестно, укрепит ли этот новый подход доверие и готовность стран-партнеров к сотрудничеству.

Опции политики

ЕС недавно вступил в новый этап диалога и сотрудничества, существенно увеличив свою готовность финансировать сотрудничество и в целом вкладывать инвестиции в развитие своих стран-партнеров. План внешних инвестиций ЕС (ПВИ) может стать ключевым поворотным моментом, но здесь также таится риск выполнения просто большего объема такой же работы, но по более высокой стоимости.

Качественная разница в суммах, которые ЕС готов собрать на цели управления миграцией и развития, видна в новом подходе ПВИ. В своем новом Европейском консенсусе по развитию ЕС ссылаясь на этот план как на способный гарантировать меньший риск для частных инвестиций в развивающиеся страны, тем самым увеличивая объем первых инвестиций Комиссии в 4,1 млрд. евро за счет дополнительных взносов государств-членов и частных инвестиций до 44 млрд. евро, частично направленных на устранение коренных причин нерегулируемой миграции. ПВИ также будет способствовать преодолению бедности, созданию рабочих мест и достижению целей в области устойчивого развития (Европейская комиссия, 2017 г.).

Некоторые наблюдатели утверждают, что ЕС должен учитывать идеи и интересы стран-партнеров, чтобы продвигать сотрудничество более сбалансировано и эффективно (см., напр., Коллетт и Ахад, 2017: 30). Несмотря на то, что ПВИ может быть таким ответом, ЕС также должен четко понимать, что попытки установить принцип разделения ответственности посредством требовательного сотрудничества в области миграционного контроля в обмен на ограниченное число легальных миграционных возможностей не были реализованы, при этом маловероятно, что они будут реализованы в будущем. Поскольку трудовая миграция входит в компетенцию государств-членов, ЕС не может выполнить такие обещания в качестве унитарного субъекта. Поэтому то, что ЕС предлагает взамен, должно быть гораздо шире – экономическое развитие и сотрудничество.

Существует ряд альтернатив для диалога и сотрудничества, но их необходимо адаптировать к конкретным интересам различных стран-партнеров, лежащих на восток и юг от ЕС, и далее. До настоящего времени сотрудничество как с точки зрения Глобального подхода, так и более позднего Механизма миграционного партнерства было несбалансированным, поскольку они преимущественно ориентированы на интересы ЕС в области миграционного контроля. ЕС не достиг своей цели повышения эффективности политики, в то же время он не в полной мере смог добиться достаточного доверия с третьими странами в своих диалогах.

Что сейчас необходимо, так это гораздо более широкие рамки как политического, так и экономического сотрудничества, адаптированные к конкретным потребностям стран-партнеров. Эти потребности следует искать за пределами узкого политического поля миграции. Сотрудничество в области экономического и социального развития, торговых отношений, политики рынка труда, социального обеспечения и образования, а также мира и безопасности человека должно совершенствоваться на практике, а не в основном на риторическом уровне. Даже сотрудничество в области безопасности и надлежащего управления может быть интересом стран-партнеров, но ЕС должен быть готов вести переговоры, торговаться и адаптировать свою до сих пор принудительную позицию.

Сомнительно, может ли ЕС добиться большего, чем сейчас, с помощью отрицательных стимулов, таких как обусловленность помощи, поскольку последствия такой обусловленности могут быть обратными – еще более нежелательная миграция. Более того, зачастую эмигрируют не самые бедные, а те, у кого есть для этого ресурсы и стремления. Финансирование, предоставляемое вдоль миграционных маршрутов, может не являться решением проблемы нерегулируемых миграционных потоков и рисков, противоречащих цели сотрудничества в целях развития, а именно преодолению бедности. Таким образом, ЕС должен принять действительно доказательный подход, опираясь на имеющиеся исследования о движущих факторах миграции, как, напр., показано в литературе о так называемом миграционном перевале, то есть то, что развитие в целом ведет к увеличению эмиграции, а не ее уменьшению, где переломная точка находится на уровне дохода в 7-8 тыс. долларов США (см., напр., Клеменс, 2014).

Рекомендации в области политики

Узкая направленность на предоставление возможностей миграции в качестве основного рычага в диалоговых процессах не сработала. Вместо этого ЕС должен изучить другие интересы третьих стран, чтобы определить, как могут быть достигнуты соглашения о сотрудничестве. Поскольку большинство диалоговых процессов ведутся с третьими странами, которые экономически слабее, чем ЕС, существует много возможностей для включения более широких интересов стран-партнеров. Прежде всего, это должно предусматривать экономическое развитие; но также торговые условия и доступ к рынку ЕС; рынки труда, социальное обеспечение и образование; и надлежащее управление.

Используемые рычаги следует адаптировать к уровню экономического развития и различным интересам, существующим на юге от ЕС, по сравнению с теми, что существуют на востоке от него. Таким образом, Пражский процесс должен логически предусматривать иные взаимные интересы, чем Рабатский процесс. Расширение повестки сотрудничества, вероятно, станет более продуктивным путем к завоеванию доверия и обеспечению взаимных интересов, чем тот более узкий путь, который использовался до сих пор.

Двустороннее сотрудничество в форме партнерств в области мобильности или миграционных договоров должно даже более чем когда-либо формулироваться в процессе взаимного доверия и взаимно определенных общих интересов. Пришло время выйти за рамки пилотных проектов и разрозненных небольших инициатив и планировать долгосрочные и более устойчивые совместные стратегические инвестиции.

Ссылки

Будапештский процесс (2013) 20+ лет Будапештского процесса: Анализ более чем двух десятилетий миграционного диалога, Будапештский процесс: Партнерство по вопросам миграции в регионе Шелкового пути.

Клеменс, М.А. (2014) «Сокращает ли развитие миграцию?» // IZA, № 8592, октябрь 2014 г. [Clemens, M. A. (2014) 'Does Development Reduce Migration?', in IZA Discussion Paper]

Коллетт Э. и Ахад А. (2017) Миграционные партнерства ЕС: Работа продолжается, Трансатлантический совет по миграции, Институт миграционной политики [Collett, E. and Ahad, A. (2017) EU Migration Partnerships: A Work in Progress, Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute].

Европейская комиссия (2017), ЕС запускает новый План внешних инвестиций ЕС, 28/09/2017, https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-kick-starts-its-new-eu-external-investment-plan_en

Европейская комиссия (2016), Коммюнике о создании нового Механизма партнерства с третьими странами в рамках Европейской повестки дня по вопросам миграции, COM (2016) 385 final, Страсбург, 7.6.2016.

Европейская комиссия (2015), Коммюнике о Европейской повестке дня по вопросам миграции, COM (2015) 240 final, Брюссель, 13.5.2015.

Европейская комиссия (2014), Отчет о реализации Глобального подхода к миграции и мобильности, 2012-2013, COM(2014) 96 final.

Европейская комиссия (2011), Коммюнике о глобальном подходе к миграции и мобильности, COM(2011) 743 final, Брюссель, 18.11.2011.

Европейский совет (2005), Выводы Совета по глобальному подходу к миграции, 15914/05, 15/16 декабря 2005 г.

Европейский фонд образования (2015), Меры по поддержке мигрантов формируют перспективу занятости и навыков (MISMES) – Молдова.

Пражский процесс (2015), Оценка реализации Плана действий Пражского процесса на 2012-2015 годы, октябрь 2015 г.

Пражский процесс (2014), Пять лет Пражского процесса: Подведение итогов и движение вперед, Дискуссионный документ, Совещание старших должностных лиц Пражского процесса 28-29 октября 2014 г., Берлин.

Реслоу, Н. (2015) Партнерство ЕС в области мобильности: Первоначальная оценка динамики реализации », в журнале «Политика и управление », 2015, том. 3, выпуск 2, стр. 117-128 [Reslow, N. (2015) 'EU "Mobility" Partnerships: An Initial Assessment of Implementation Dynamics', in Politics and Governance].

Вольф С. и Мунье Г. (2012) «Калейдоскопический взгляд на внешнее измерение юстиции и внутренних дел» // Журнал иностранных дел ЕС, Том 17, Выпуск 2/1, с. 143-162 [Wolff, S. and Mounier, G. (2012) 'A Kaleidoscopic View on the External Dimension of Justice and Home Affairs,' in European Foreign Affairs Review].

Внутрикорпоративные переводы: преимущества для ЕС и цена возможностей

Глен Ходжсон

Резюме

Несмотря на проблему беженцев и незаконной миграции, не сходящую с заголовков газет в Европе, ЕС нуждается в высококвалифицированной рабочей силе, и этот спрос не может быть удовлетворен за счет внутренних ресурсов. В результате страдают европейский экономический рост, конкурентоспособность бизнеса и рынки труда. Директива о внутрикорпоративных переводах (ВКП) была принята для устранения этого дефицита, учитывая очевидную нехватку в таких секторах, как компьютерное программирование и инжиниринг.

В ЕС существует спрос на высококвалифицированную рабочую силу, а вакансии в настоящее время остаются незаполненными.

Полный спектр упрощений и опций, предусмотренных Директивой о ВКП, пока еще не доступен по всему ЕС. Существующая неупорядоченность означает, что в некоторых странах применяются произвольные системы квот, в ЕС отличаются процессы одобрения/отказа, в некоторых странах не существует ускоренной процедуры, а мобильность внутри ЕС, как и возможность работать по ВКП на территории клиентов, ограничены в отдельных государствах-членах ЕС. Кроме того, весь процесс часто является длительным и административно сложным, а это означает, что предприятия не могут получить необходимые навыки, когда они им нужны. В результате компании и экономика в целом проигрывают. В данной публикации мы предлагаем рекомендации для каждой из этих областей и выделяем некоторые виды передовой практики.

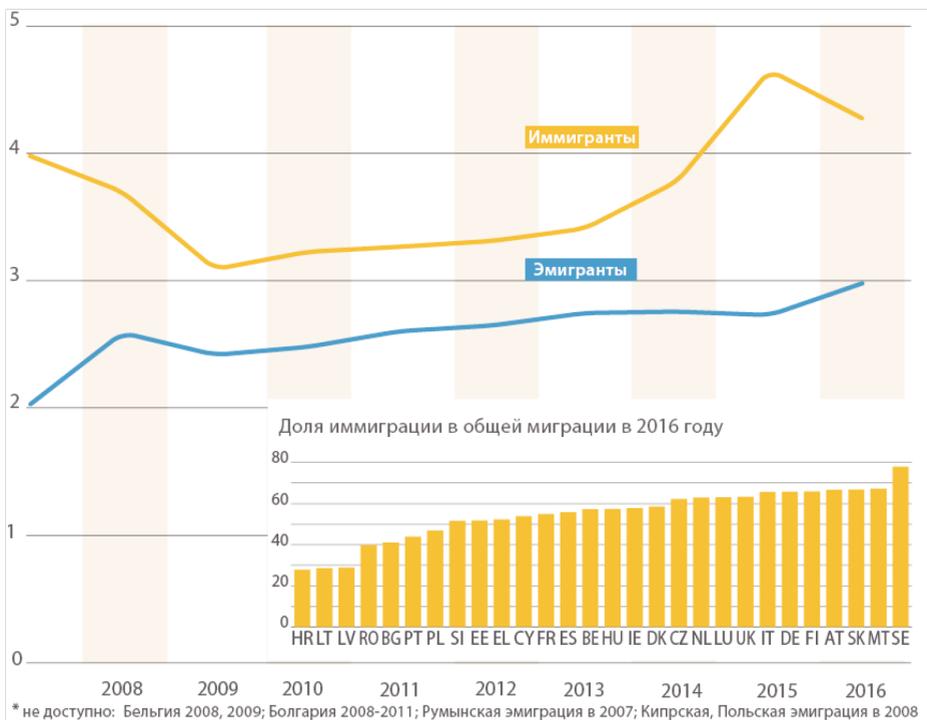
Текущий контекст

Надлежащее управление миграцией является важным инструментом для повышения устойчивости экономики стран ЕС, их систем социального обеспечения и непрерывного устойчивого роста. Изменения в характере экономики – требующие новых навыков и специализаций – наряду с демографическим старением во многих частях ЕС и более низким уровнем рождаемости свидетельствуют о жизненной важности вопроса миграции.

Реальность такова, что государства-члены ЕС фактически усложнили миграцию в то время, когда потребность в ней растет. Это может показаться парадоксальным, но такая реальность основана на недавней истории и событиях.

Европейский Союз изменил свой подход как к законной, так и к незаконной миграции в ответ на миграционный кризис 2015 г. Этот период был отмечен большим количеством беженцев, прибывающих в ЕС через Юго-Восточную Европу и по Средиземному морю. Хотя за прошедшие годы количество прибывающих сократилось, последствия все еще ощущаются в национальной политике, риторике политиков и общественном мнении по всему ЕС. Эта тенденция, вероятно, сохранится на долгие годы.

Мигранты в ЕС (в млн.)



Источник: Евростат

Институты ЕС были вынуждены изменить европейскую политику убежища и укрепить внешние границы. Это привело к негативным последствиям, когда нерегулируемая, законная и высококвалифицированная миграция смешались вместе. Потребность в высококвалифицированной рабочей силе в Европе и положительное влияние, которое она оказывает на экономику, затерялись среди пугающих заголовков и стремления политиков выглядеть жестче в отношении миграции и держать проблему под контролем.

Миграционный кризис разразился в то время, когда в Европе росли популистские настроения, а граждане ЕС уже были обеспокоены нестабильностью на рынке труда. Мысль о том, что миграция крадет рабочие места, распространилась в традиционных и социальных сетях, а затем укоренилась в политических дебатах в Европе. Многие мифы, касающиеся иммиграции, не развенчаны, поскольку они могут помочь получить голоса избирателей. Так, дебаты о брекзите в Великобритании подпитывались опасениями по поводу массовой иммиграции и соответствующих угроз для рабочих мест и социальных услуг. Распространение неправды и дезинформации придало чрезвычайную токсичность проблеме миграции по всей Европе.

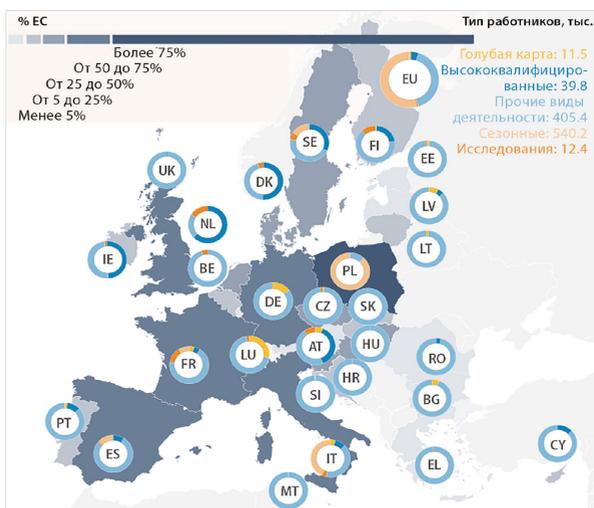
Обратной стороной этой ситуации является то, что бизнес, а также местная и национальная экономика проигрывают. Компании не хотят привлекать внимание к себе и этой проблеме в нынешней политической обстановке, но при этом полагаются на трудящихся-мигрантов – и особенно высококвалифицированных – в управлении бизнесом, производстве продукции и предоставлении услуг. Несмотря на то, что политики говорят о «возвращении рабочих мест домой» и установлении барьеров для иностранных работников, огромное количество вакансий остаются незаполненными из-за отсутствия квалифицированной рабочей силы. Так, например, в Германии, BDI (Федерация немецкой промышленности) подчеркивает, что согласно исследованиям, 71% предприятий считают, что найти подходящих работников для заполнения существующих вакансий «очень сложно» или «умеренно сложно». Такая нехватка квалифицированной рабочей силы все больше ставит под угрозу рост многих компаний в Германии. По мнению BDI, привлечение квалифицированной иностранной рабочей силы является одним из средств решения этой проблемы.

Реальность такова, что высококвалифицированная миграция, и в частности миграция лиц в статусе внутрикорпоративного перевода (ЛВКП), представляют собой миграцию отдельной категории работников, которые предоставляют услуги и навыки, отсутствующие на местах, приезжают на ограниченное время на относительно высокие зарплаты и положительно влияют на экономику принимающей страны.

До появления законодательства о ВКП существовавшая Директива о голубых картах 2009 г. (Директива 2009/50/ЕС) была разработана для регулирования условий въезда и проживания высококвалифицированных работников из третьих стран в ЕС, а также для привлечения нужных талантов. Однако она не сработала, поскольку не использовалась компаниями и не была привлекательной для высококвалифицированных иностранных работников из-за заложенных в нее условий. Например, в 2017 г. число высококвалифицированных работников, прибывших в ЕС, составило всего 39 800 человек. Из этого числа 24 305 являлись обладателями «голубых карт», большинство из которых было оформлено в Германии (20 541).

Впервые оформленные разрешения на проживание в целях профессиональной деятельности (в тыс., данные 2017 г.)

Источник: Евростат



В 2016 г. из-за неэффективности Директивы о голубых картах начался ее пересмотр, но дискуссии по-прежнему заблокированы по ряду вопросов – от включения навыков до признания профессионального опыта и методов воссоединения семьи. Таким образом, законодательство ЕС о ВКП ставит своей целью избежать недостатков инициативы о «голубых картах».

ЛВКП определяется в законодательстве ЕС как гражданин третьей страны, временно откомандированный в целях профессиональной деятельности или обучения, проживающий за пределами ЕС и связанный действующим трудовым договором. Правовая база в области ВКП охватывается Директивой 2014/66/EU, а датой применения является конец ноября 2016 г. 17 государств-членов ЕС впоследствии получили письмо с официальным уведомлением по причине невыполнения Директивы. Эти проблемы реализации были решены во всех случаях, за исключением Бельгии, в отношении которой Европейская комиссия обратилась в Суд ЕС в июле 2019 г. из-за ее неспособности транспонировать Директиву.

Указанное законодательство устанавливает правила и условия въезда и проживания в ЕС сроком более 90 дней – и до трех лет – для ЛВКП. Для соответствия критериям ВКП необходимо: 1) иметь действующий трудовой договор с соответствующей компанией (не менее трех месяцев подряд); 2) предоставить подробную информацию о зарплате, квалификации, продолжительности задания, должностной роли и возможности вернуться после выполнения задания. Важно подчеркнуть, что по закону ЛВКП должны получать зарплату на уровне сопоставимой должности на местном рынке или выше. Этот статус предоставляется на двенадцать месяцев и может быть продлен максимум до трех лет.

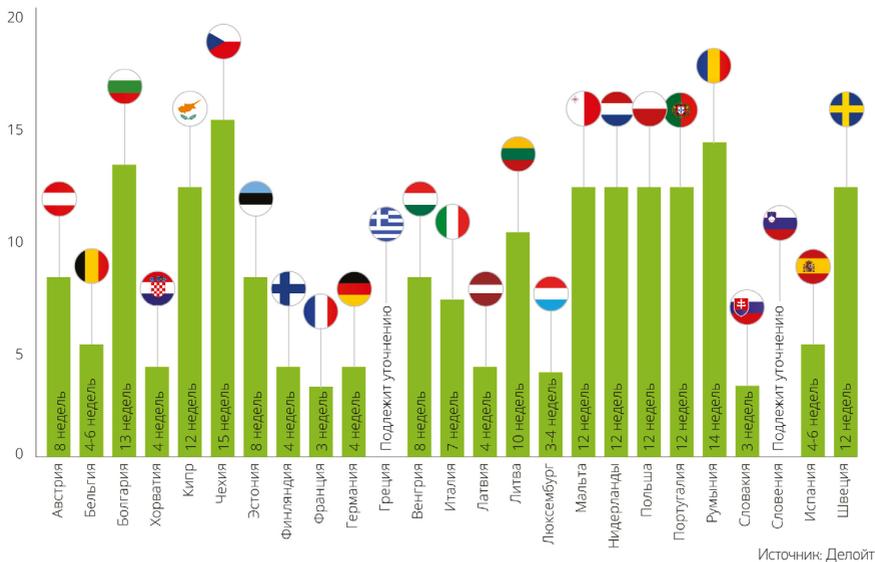
Опции политики

Существующее законодательство предусматривает несколько опций политики. В этом разделе мы анализируем почему и каким образом можно скорректировать и улучшить нынешний подход.

Национальные системы квот для ВКП

Статья 6 Директивы о ВКП позволяет государствам-членам ЕС ограничивать количество лиц, принимаемых ими по ВКП. Таким образом, заявки могут быть отклонены на основании политического решения. Эта квота часто бывает произвольной и не связана с реальностью национального рынка труда и спросом со стороны бизнеса. Правильнее было бы позволить рынку решать, какой квалифицированный труд сейчас в спросе, а не применять случайные квоты, установленные должностными лицами.

Время обработки заявок на ВКП



Хорошим примером того, как этот процесс должен работать, является Швеция – страна с длительной историей сильных профсоюзов и строгих соглашений, призванных защищать права работников.

Национальное миграционное агентство (Migrationsverket) строго толковало постановление 2015 г., вынесенное Миграционным апелляционным судом, в котором говорилось, что не следует продлевать разрешения тем работникам, чьи работодатели не соблюдали отраслевые нормы. Постановление было связано с двумя случаями недоплаты иностранцам, а решение было призвано защитить мигрантов от недобросовестных работодателей. Несмотря на дух постановления, разработанного в помощь работникам, эффект получился противоположным. Нужные навыки отвергались по причине незначительных технических ошибок в заявках. В результате закон был изменен, и теперь работодателям разрешено задним числом исправлять ошибки. Кроме того, в соответствии с новым решением Миграционного апелляционного суда от декабря 2017 г., необходимо выполнять «общую оценку» по делу каждого заявителя для принятия более взвешенных решений, а не отклонять заявления немедленно из-за незначительных ошибок.

Законодательство ЕС о ВКП также предусматривает ускоренную процедуру для ЛВКП, которую следует использовать чаще и во всех государствах-членах ЕС. Если заявку на ВКП подают проверенные и надежные компании с хорошей репутацией, для них должна существовать возможность ускоренной процедуры. Применение такой ускоренной процедуры должно также зависеть от характера бизнеса и чувствительности ко времени, связанной с привлечением определенных навыков. Вполне

естественно, что национальные органы власти могут взимать дополнительную плату за предоставление этой услуги. Тем не менее, этот «зеленый коридор» должен регулярно контролироваться и проверяться на предмет нарушений и отменяться в случае повторных и/или серьезных несоответствий.

Продолжительность статуса ВКП

В отношении продолжительности статуса ВКП закон подчеркивает, что максимальный срок должен составлять три года для руководителей и специалистов и один год для сотрудников-стажеров. По истечении этого времени ЛВКП часто вынуждены покидать ЕС и не могут подавать повторную заявку на продление еще до шести месяцев в некоторых государствах-членах. Это представляется довольно ограничительным и невыгодным условием для европейских компаний, нуждающихся в квалифицированной рабочей силе. Нынешняя система часто не обладает гибкостью, требуя, чтобы ЛВКП покинули ЕС через три года или же подали заявку на более постоянную форму проживания. Если ЛВКП развили свои навыки и приобрели определенные компетенции, очень жаль автоматически терять их по истечении трехлетнего периода, независимо от реальной экономической потребности на местах. Даже если ЛВКП находятся в середине выполнения проекта, эти положения все еще применяются. Европейскому бизнесу целесообразно рассмотреть возможность продления статуса ВКП в период нахождения ЛВКП в Европе, а не заставлять их возвращаться в свою страну происхождения.

Количество месяцев ожидания перед повторной подачей на ВКП



Мобильность внутри ЕС для ЛВКП

Глава V законодательства охватывает мобильность внутри ЕС для ВКП. Хотя в настоящее время законодательство позволяет ЛВКП перемещаться туда, где их присутствие требуется в пределах ЕС (до 90 дней в течение 180-дневного периода), в зависимости от спроса, практическая реализация этого права весьма различна. Некоторые государства-члены ЕС не допускают мобильность внутри ЕС, а это означает, что их предприятия и отрасли страдают, особенно когда соответствующие навыки отсутствуют на местах. В то время как требования к подаче уведомления и заявки/регистрации в другом государстве-члене ЕС вполне обоснованы, блокирование перемещения квалифицированной рабочей силы (которая соответствует всем критериям и прошла все другие соответствующие проверки и отвечает требованиям) является контрпродуктивным. Аналогичным образом, предоставление долгосрочной мобильности (более 90 дней) должно рассматриваться с точки зрения необходимости и выполняемой роли, а также ее значимости и выгоды для соответствующей компании и экономики в целом.

Как и в случае с другими заявками, они должны быстро и без проблем обрабатываться соответствующими местными органами власти. Неоправданные задержки и административные барьеры будут наносить ущерб местным предприятиям и экономике в целом.

Процесс мобильности внутри ЕС с точки зрения краткосрочной (до 90 дней) и долгосрочной (более 90 дней) мобильности

Требования к процессу – мобильность в ЕС	Краткосрочная мобильность	Долгосрочная мобильность
Австрия	Уведомление	Заявление
Бельгия	Подлежит уточнению	Подлежит уточнению
Болгария	Уведомление	Заявление
Хорватия	Уведомление	И то, и другое
Кипр	Уведомление	Заявление
Чехия	Уведомление	Заявление
Эстония	Уведомление	Заявление
Финляндия	Уведомление	Заявление
Франция	Уведомление	Заявление
Германия	Уведомление	Заявление
Греция	Подлежит уточнению	Подлежит уточнению
Венгрия	Уведомление	Заявление
Италия	Неприменимо	Заявление
Латвия	Уведомление	Заявление
Литва	Уведомление	Заявление

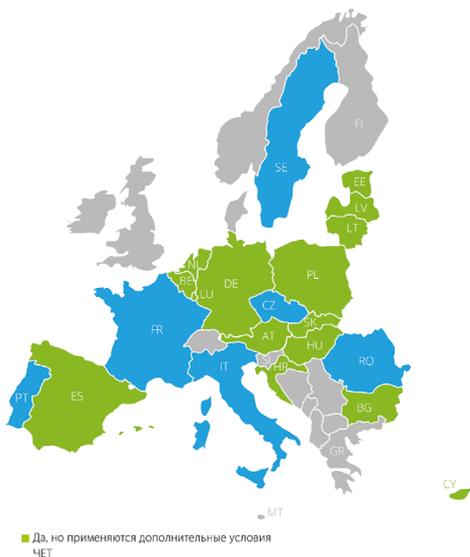
Требования к процессу – мобильность в ЕС	Краткосрочная мобильность	Долгосрочная мобильность
Люксембург	Уведомление	Заявление
Мальта	Уведомление	Заявление
Нидерланды	Уведомление	Заявление
Польша	Уведомление	Заявление
Португалия	Неприменимо	Заявление
Румыния	Уведомление	Уведомление
Словакия	Уведомление	Уведомление
Словения	Уведомление	Заявление
Испания	Уведомление	Уведомление
Швеция	Неприменимо	Заявление

Способность ЛВКП работать на территории клиентов

Когда дело доходит до ЛВКП, работающих на территории клиента, правила в ЕС сильно различаются. Несмотря на то, что законодательство в области ВКП направлено на обеспечение возможности существующим сотрудникам компании работать в другом филиале той же компании, но в разных местах, в действительности многие секторы бизнеса работают с клиентами/заказчиками на их территории. Такая ситуация встречается все чаще. Некоторые страны понимают практическую реальность и разрешают ЛВКП работать на территории клиентов, тогда как другие придерживаются очень строгого толкования трудового законодательства. Это означает, что в некоторых случаях работа из офисов клиента полностью запрещена, в то время как в других странах для получения разрешения требуется прохождение довольно сложных административных процедур.

Государства-члены ЕС, которые позволяют ЛВКП работать на территории клиента

Источник: Делойт



Рекомендации в области политики

Учитывая усиленный протекционизм, который мы наблюдаем во всем мире, у ЕС есть возможность плыть против этого течения и показать, что он открыт для квалифицированной рабочей силы и приветствует лучшие мировые таланты. Бизнес носит международный характер, и европейские компании имеют возможность извлекать выгоду, привлекая лучших и наиболее креативных специалистов, в то время как другие страны воздвигают барьеры. При таком подходе европейская экономика получит выгоду в целом, поскольку созданное благосостояние поможет социальному обеспечению – от школ до больниц. Кроме того, так как потребность в квалифицированной рабочей силе возрастает, ЛВКП помогут ЕС достичь целей развития в таких областях, как технологии, искусственный интеллект и достижения в области медицины.

В рамках Директивы о ВКП это может быть сделано следующими способами:

- устранение произвольных национальных квот на ВКП;
- бóльшая гибкость в отношении мелких административных ошибок;
- повышение осведомленности о действующих правилах среди работников и работодателей;
- создание ускоренной системы обработки заявок;
- отмена обязательных «периодов ожидания»;
- разрешение мобильности внутри ЕС;
- и разрешение ЛВКП работать на территории клиентов.

Во-первых, было бы неплохо убрать национальные квоты на количество ЛВКП, которые могут въехать в страну. Количество ЛВКП должно определяться потребностями, а не административными квотами. Отмена квот также потребует от государств-членов ЕС хорошего понимания своих потребностей на рынке труда. Это потребует установления открытых отношений между компаниями, торговыми ассоциациями работодателей, политиками и государственными органами. Странам нет смысла запускать по ВКП толпы программистов, напр., если в стране уже существует их избыток на местах. ЕС должен привлекать правильный набор талантов и навыков, позволяя въезд в зависимости от трудовых потребностей. Таким образом, можно обеспечить общий экономический рост в ЕС, а также избежать экономических и социальных проблем, как и негативных заголовков.

Во-вторых, национальные органы в ЕС должны быть проинструктированы о том, что следует давать возможность заявителям исправлять административные ошибки, а не просто сразу отклонять заявки. Такие ошибки могут касаться изменений в представленных материалах и предоставления дополнительной информации в случае неполных заявок. Это представляет собой новый подход и требует согласия и решения национальных министерств и политиков. В противном случае, сотрудники национальных органов, ведущие дела, будут толковать букву закона очень узко. Роль национальных миграционных органов состоит не в том, чтобы содействовать экономическому росту, а в том, чтобы не пускать людей, которые не соответствуют уста-

новленным критериям. Учитывая эту реальность, четкие политические целеуказания имеет решающее значение. Кроме того, соответствующий срок для представления и обработки новых данных и информации в случае возникновения проблемы стоило бы установить на отметке в 90 дней.

Сегодня слишком часто высококвалифицированные сотрудники из третьих стран, чьи навыки востребованы, депортируются за мелкие административные нарушения. Хотя никто не должен иметь права обходить систему, ЕС нуждается в высококвалифицированном труде, а государства-члены ЕС должны использовать более гибкий подход. Даже в относительно приветливых странах ЕС, таких как Швеция, соучредитель «Spotify» Даниэль Эк заявил, что 15 лучшим сотрудникам его компании (все из-за пределов ЕС) угрожали депортацией. Торговые ассоциации и торговые палаты в Европе повторяют эти взгляды и подчеркивают, что нужно что-то предпринимать.

Параллельно, повышение осведомленности о действующих правилах среди работников и работодателей является жизненно важным первым шагом, о котором следует помнить. Это необходимо делать четко и понятно посредством информационных сессий, кампаний в социальных сетях и работы с торговыми организациями. Распространение практической информации и налаживание диалога устранят многие из самых распространенных мелких непреднамеренных ошибок. Улучшение сотрудничества между компаниями (большими и малыми), торговыми ассоциациями, профсоюзами и политиками улучшит применение действующих законов, а также будет способствовать формированию, реализации и изменению будущей политики, норм и правил.

В связи с этим административным вопросом всем государствам-членам ЕС следует предусмотреть «ускоренную процедуру» для частых и заслуживающих доверия пользователей ВКП. Это бы означало, что органы власти могут оформлять статус ВКП быстрее и им не нужно поочередно рассматривать каждое заявление по существу. Это освободило бы время и ресурсы для сотрудников, ведущих дела. Со своей стороны компании и организации, прибегающие к «ускоренной процедуре» должны платить за эту услугу, а также периодически подвергаться внеплановым проверкам и аудиту. Частые ошибки или систематическое злоупотребление системой должны приводить к штрафам и, в конечном итоге, к потере права на использование «ускоренной процедуры», предлагаемой утвержденному партнеру.

Кроме того, государства-члены ЕС не должны требовать, чтобы ЛВКП возвращались в страну происхождения и проходили «период ожидания» по истечении трехлетнего периода ВКП. Вместо этого ЛВКП следует разрешить подавать заявку на продление статуса ВКП в принимающей стране. ЛВКП также должны иметь возможность сделать это за шесть месяцев до истечения их действующего статуса ВКП. Затем эта новая заявка на ВКП должна оцениваться с учетом потребностей компании и результатов деятельности за последние три года. Даже если новое разрешение на ВКП не предоставлено, в интересах бизнеса и местной экономики было бы предложить ЛВКП альтернативу выезду из страны. Предоставление других видов разрешения на работу, основанное на местном контракте, было бы целесообразным и позволило бы ЛВКП продолжить свою деятельность и завершить конкретный проект.

Мобильность внутри ЕС должна быть разрешена во всех государствах-членах ЕС. Страны многое теряют с экономической точки зрения, когда запрещают такие действия, несмотря на то, что они предусмотрены и допускаются действующими положениями и законодательством ЕС. Кроме того, процесс подачи уведомления и регистрации ВКП при перемещении внутри ЕС, должен быть административно необременительным и выполняться по согласованной в ЕС стандартной форме. Это облегчит процесс для ЛВКП, компаний и соответствующих национальных органов. Это также ускорило бы процесс регистрации.

Возможность использования ЛВКП на территории клиента должна быть предусмотрена во всех государствах-членах ЕС. Сегодня этого требуют природа бизнеса и интегрированные подходы, применяемые в работе компаний. Таким образом, в тех случаях, когда существует явный совместный проект между работодателем ЛВКП и другой компанией/группой компаний – при наличии заключенного контракта – следует разрешить базирование ЛВКП на территории клиента.

С общей административной точки зрения, 90 дней вполне достаточно для обработки заявок на ВКП. Национальные органы должны обеспечить соблюдение этих сроков для сохранения надлежащей административной практики. В настоящее время во всех государствах-членах ЕС это происходит по-другому, поэтому необходимо улучшать время предоставления ответа для соответствия 90-дневному сроку.

Однако более эффективное использование положений, содержащихся в Директиве о ВКП, является лишь одним из фрагментов гораздо более обширной картины. Необходимы более масштабные реформы в миграционной политике, чтобы повысить привлекательность ЕС для высококвалифицированной рабочей силы. Это включает внесение серьезных изменений в Директиву о голубых картах и ее приведение в соответствие с целевым назначением.

Такие реформы включают в себя снижение стоимости программы «голубой карты» для работодателей, трудящихся-мигрантов и реализующих ее государств. В частности, малые и средние предприятия (МСП) отсеиваются из-за высокой стоимости программы. Кроме того, предоставление реальных дополнительных прав и добавленной стоимости потенциальным бенефициарам сделает схему более привлекательной.

Одним из очевидных преимуществ «голубой карты» могло бы стать предоставление доступа ко всему рынку труда ЕС, а не только в государстве-члене, где она была оформлена. Общее разрешение для всего ЕС было бы более желательным, но бенефициары должны иметь зарплату выше минимальной во всех государствах-членах ЕС, где они планируют работать. Вхождение трудового мигранта из третьей страны в ЕС через страну с низкой заработной платой, такую как Болгария, а затем работа в государстве-члене с высокой заработной платой, таком как Швеция или Германия, является неприемлемым вариантом, поскольку он будет открыт для злоупотреблений.

Еще одно положительное изменение в «голубой карте» может заключаться в том, чтобы более тесно увязать ее с национальными схемами трудовой миграции. Кроме того, следует рассмотреть возможность оформления разрешений на проживание для членов семьи.

На местном уровне страны должны вкладывать больше усилий в привлечение талантов из третьих стран. Хорошим примером этому может служить Международный дом Хельсинки в Финляндии. Этот орган предоставляет широкий спектр информационных и государственных услуг для удовлетворения потребностей иностранных граждан, прибывающих в Хельсинки. Сюда входят вопросы регистрации, налогообложения и социального обеспечения – и все это происходит под одной крышей. Международный дом Хельсинки также предлагает бесплатные консультационные услуги работодателям по вопросам, связанным с набором и удержанием иностранной рабочей силы. Многие другие города смотрят на модель Международного дома и планируют повторить ее.

Также важно помнить, что выгоду от квалифицированных мигрантов из третьих стран получают не только принимающие страны, но и страны их происхождения. Многие мигранты отправляют домой деньги во время своего пребывания и даже инвестируют в свои страны происхождения. Краткосрочные мигранты также часто возвращаются в свои страны и приносят новые навыки, знания и практический опыт в местную экономику.

В заключение, в ЕС существует значительная потребность в высококвалифицированных мигрантах, но политическая обстановка очень затрудняет реализацию национальной политики, которая бы удовлетворяла эту потребность. Вся тема миграции была уведена в другое русло, стала более противоречивой и подверженной манипуляциям из-за дезинформации и адаптации к конкретной политической риторике. Этот токсичный климат также мешает компаниям и бизнес-группам встать и сформулировать потребность в высококвалифицированной рабочей силе из-за страха подвергнуться нападению.

Нынешняя ситуация не облегчается отсутствием данных о высококвалифицированных работниках. В своем большинстве цифры просто показывают чистую миграцию и не отражают, и не учитывают роль этой группы ценных талантов. Трудно получить даже самые последние данные о количестве оформленных заявок на ВКП и о количестве ЛВКП, проживающих в настоящее время в ЕС. Количественная оценка небольшого числа ЛВКП, фактически находящихся в ЕС, и огромного положительного влияния, которое они оказывают на принимающую страну и ЕС, станет важным элементом получения поддержки для расширения программы.

Однако отрадно, что президент Европейской комиссии фон дер Ляйен подчеркивает необходимость укрепления культуры доказательной политики и максимального использования имеющихся знаний, информации и результатов исследований. Эта решительная позиция против «фейковых новостей» и импульсивной политики заслуживает похвалы. Потребность в высококвалифицированной рабочей силе должна быть определена количественно, а лицам, принимающим решения на национальном уровне, необходимо создать положения и нормативную базу, которая способствует этому для поддержки бизнеса и экономического роста.

Публикации по теме

Европейская комиссия. Веб-сайт по вопросам миграции и внутренних дел https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work_en

Официальный журнал Европейского Союза. Директива 2014/66/EU об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран в рамках внутрикорпоративного перевода <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0066&from=EN>

Ссылки

Федерация немецкой промышленности (2019 г.). Потребность в квалифицированном труде. <https://english.bdi.eu/article/news/our-demands/>

Сеть голубых карт ЕС (2020). Жизнь и работа в ЕС. <https://www.apply.eu/>

Европейская комиссия (2019). Атлас миграции 2019. Миграция в Европейском Союзе. <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/atlas-migration-2019>

Европейская комиссия (2019). Директива 2014/66/EU Европейского парламента и Совета от 15 мая 2014 г. об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран в рамках внутрикорпоративного перевода https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2014_157_R_0001

Европейская комиссия (2019). Директива 2009/50/ЕС от 25 мая 2009 г. об условиях въезда и проживания граждан третьих стран для целей осуществления высококвалифицированной трудовой деятельности. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114573>

Министерство внутренних дел, строительства и сообщества Германии (2020). Квалифицированные иммигранты: актив для Германии. <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/migration/immigration/labour-migration/skilled-immigration/skilled-immigration-node.html>

Служба иммиграции и натурализации, Министерство безопасности и юстиции Нидерландов (2020).

Внутрикорпоративные переводы. https://ind.nl/en/work/working_in_the_Netherlands/Pages/Intra-Corporate-Transferees.aspx

Международный дом Хельсинки (2019). Ваш вход на работу и поселение в районе Хельсинки <https://www.ihelsinki.fi/>

Ломмерс М. (2018). Исследование внутрикорпоративных переводов (ВКП). Содействие гражданам третьих стран в их мобильности в ЕС. <https://www2.deloitte.com/si/en/pages/tax/articles/2018-eu-intra-corporate-transferees-study.html#>

Люйтен К. (2019, март). Легальная миграция в ЕС. Брифинг исследовательской службы Европейского парламента. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635559/EPRS_BRI\(2019\)635559_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635559/EPRS_BRI(2019)635559_EN.pdf)

Миграционное агентство. (2019). Правила и процедуры разрешения на ВКП. <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Working-in-Sweden/Employed/Special-rules-for-certain-occupations-and-citizens-of-certain-countries/ICT-permit.html>

Сэвидж М. (2019, 16 декабря). Почему Швеция депортирует талантливых технических работников? BBC Worklife.

Сципиони М., Бельмонте М., Тинтори Г., МакМахон С. (2019). Какая связь существует между нерегулируемой и регулируемой миграцией? Поисковое исследование разрешений на проживание в ЕС, ходатайств о предоставлении убежища и распоряжений о выезде. Технический отчет JRC. https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/what-relationship-there-between-irregular-regular-migration-exploratory-study-eu_en

[Special-rules-for-certain-occupations-and-citizens-of-certain-countries/ICT-permit.html](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/what-relationship-there-between-irregular-regular-migration-exploratory-study-eu_en)

Savage, M. (2019, December 16). Why is Sweden deporting talented tech workers? BBC Worklife.

Scipioni, M. Belmonte, M. Tintori, G. and McMahon, S. (2019). What relationship is there between irregular and regular migration? An exploratory study of EU residence permits, asylum applications, and orders to leave. JRC Technical Report. https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/what-relationship-there-between-irregular-regular-migration-exploratory-study-eu_en

Трудовая миграция с востока на запад: на примере иностранных работников в Австрии

Штефан Фогтенхубер

Резюме

Как и другие страны с высоким уровнем дохода, Австрия является привлекательным местом для многих трудовых мигрантов, которые компенсируют существующую нехватку рабочей силы в широком спектре отраслей экономики и профессий. Иммигранты с востока преимущественно заполняют вакансии в таких секторах, как «*гостинично-ресторанный бизнес*», «*уборка и вспомогательные услуги*» и «*сельское хозяйство*». В то время как иммиграция несет в себе преимущества для австрийской экономики, эмиграция затрагивает страны происхождения, где сокращается трудоспособное население и возникает экономическая и социальная напряженность.

В данном аналитическом брифе иммиграция работников из восточных стран¹ в Австрию используется в качестве примера для обсуждения трудовых потоков и анализа их влияния на отправляющие и принимающие страны. При введении более строгих иммиграционных режимов, которые допускают только квалифицированную иммиграцию, принимающие государства должны учитывать, что такая политика может увеличить утечку мозгов в отправляющих странах. Отправляющим странам рекомендуется применение политики, которая сокращает утечку мозгов и способствует положительному эффекту обратной связи в контексте денежных переводов или передачи знаний. Учитывая, что миграция является общей проблемой, требующей сотрудничества на всех уровнях политики в регионах, которые тесно переплетены между собой в экономическом плане, политики должны иметь возможность внимательно следить за демографическими тенденциями и явлениями, связанными с международной миграцией как в отправляющих, так и в принимающих странах.

Контекст

Трансграничная миграция в значительной степени мотивирована трудоустройством в другой стране. Согласно последним глобальным оценкам Международной организации труда (МОТ), мировой объем рабочей силы состоит из 164 млн. трудящихся-мигрантов, что составляет 59% от общего числа 258 млн. международных мигрантов и 4,7% всех трудящихся мира (2017 г., см. Попова и др. 2018).

Неудивительно, что большинство трудящихся-мигрантов переезжают в страны с высоким уровнем дохода, такие как Австрия, где имеются экономические возможности из-за нехватки квалифицированной рабочей силы, а вознаграждение за навыки по этой причине является высоким (Гроггер и Хансон 2011). В результате рабочая сила в странах назначения все чаще состоит из трудящихся-мигрантов. Каждый год федеральный министр труда Австрии публикует список дефицитных профессий, открытых для граждан третьих стран. В 2019 г. в Австрии в целом ощущался дефицит

1. Данный аналитический бриф посвящен следующим странам происхождения: Азербайджан, Армения, Беларусь, Болгария, Венгрия, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Польша, Россия, Румыния, Словакия, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина и Чехия

45 профессий и еще более 20 других профессий в некоторых федеральных землях (см. Министерство социальных дел 2019). Большинство этих вакансий требуют квалифицированных ремесленников, традиционно обучаемых в Австрии через систему наставничества. В том же 2019 г. были также названы восемь особых дефицитных высококвалифицированных профессий, открытых для выпускников высших учебных заведений по направлениям «MINT» (математика, информационные технологии, естественные науки и технологии), а также в области управления предприятием (Министерство социальных дел 2019). Граждане третьих стран обязаны подать заявку на «Красно-бело-красную карту», которая оформляется по бальной системе с учетом образования, опыта работы, языковых навыков и возраста.

В некоторых отправляющих странах растущая исходящая миграция не компенсируется показателями рождаемости, что приводит к сокращению населения и изменению демо-графической структуры, поскольку уезжает преимущественно молодежь. Это создает угрозу для потенциала социального, экономического и культурного развития стран происхождения. Тот факт, что уезжают не только молодые и экономически активные, но и более образованные люди, с более высокой мотивацией и стремлением, усугубляет ситуацию и создает утечку мозгов.

За последние три десятилетия произошло сокращение количества трудоспособного населения в большинстве из 19 исследуемых стран² (см. Табл. 1). Потери особенно серьезны в Грузии, Болгарии, Румынии, Армении и Украине, где объем потенциальной рабочей силы в 2020 г. будет на 14,5%-26,6% ниже уровня 1990 г. Эмиграция в значительной степени способствовала этой тенденции, о чем свидетельствует отрицательная чистая миграция. С другой стороны, население большинства стран Центральной Азии (Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан), а также Турции и Азербайджана выросло на 45,4%-87,7%. В России же, напротив, миграционный прирост с 1990 г. составил почти 12 млн. человек, но из-за относительно низких показателей рождаемости и относительно высокой смертности население страны сократилось.

Пример Австрии является показательным, поскольку это одна из стран Западной Европы с высоким уровнем дохода, население которой полностью растет за счет иммиграции (Австрийская статистика 2018). Помимо устоявшейся трудовой иммиграции из стран Западных Балкан, Турции и Германии, трудовая иммиграция все чаще происходит из восточноевропейских государств-членов ЕС. В период с 2000 г. по 2018 г. австрийской системой социального обеспечения были зарегистрированы 2,5 млн. иностранных граждан в возрасте 15–64 лет. Почти 50% (1,12 млн.) этих иностранных граждан являлись гражданами 19 исследуемых стран. Основными странами происхождения являются Венгрия, Румыния, Словакия и Польша, из которых в период с 2000 г. по 2018 г. в Австрию переехали от 146 до 263 тыс. взрослых граждан трудоспособного возраста, за которыми следуют Турция (139 тыс.), Чехия, Болгария, Россия и Украина. Граждане оставшихся десяти стран составляют лишь незначительную часть всех иммигрантов в Австрии.

2. См. примечание выше.

Табл. 1: Демографическая динамика: Трудоспособное население и чистая миграция в избранных странах

	Население в 1990 г. (тыс.)	Население в 2020 г. (тыс.)	Изменение населения 1990-2020 гг. (тыс.)	Изменение населения 1990-2020 гг. (%)	Чистая миграция (тыс.)
Грузия	4 554	3 344	-1 210	-26,6%	-1 659
Болгария	7 409	5 826	-1 582	-21,4%	-708
Румыния	19 624	16 222	-3 402	-17,3%	-3 014
Армения	2 926	2 499	-426	-14,6%	-1 120
Украина	44 071	37 660	-6 411	-14,5%	-102
Венгрия	8 757	8 207	-551	-6,3%	325
Беларусь	8 638	8 134	-504	-5,8%	166
Республика Молдова	3 613	3 518	-95	-2,6%	-371
Российская Федерация	126 359	124 695	-1 664	-1,3%	11 682
Польша	31 679	32 080	400	1,3%	-1 075
Чехия	8 704	8 929	225	2,6%	544
Словакия	4 387	4 663	276	6,3%	-7
Казахстан	13 476	15 433	1 958	14,5%	-2 622
Азербайджан	5 901	8 582	2 681	45,4%	-122
Кыргызстан	3 471	5 318	1 847	53,2%	-666
Турция	43 115	70 818	27 702	64,3%	2 873
Туркменистан	2 879	4 972	2 093	72,7%	-285
Узбекистан	15 888	27 819	11 931	75,1%	-1 059
Таджикистан	4 033	7 571	3 538	87,7%	-997

Источник: ООН, Мировые демографические перспективы 2019 (Отдел ООН по народонаселению 2019). Первые столбцы относятся к трудоспособному населению (в возрасте 15-64 лет), а последний – к общему показателю чистой миграции.

В 2018 г. примерно более половины иммигрантов из перечисленных стран происхождения все еще были зарегистрированы в Австрии. Эта доля является самой высокой среди турецких иммигрантов, из которых более 80% все еще находились в Австрии в 2018 г., а самая низкая – среди граждан Грузии, Польши и Молдовы. Что касается гендерного распределения, то более 50% мигрантов из Румынии, Словакии, России, Украины и Грузии были женщинами. Еще большее число женщин-мигрантов, доходящее до трех третей, происходили из Молдовы, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и Туркменистана, тогда как мигранты из Польши и Венгрии преимущественно являются мужчинами.

Статистические данные об иммиграции в Австрии свидетельствуют, что в настоящее время 36,4% турецких иммигрантов, которые на сегодняшний день являются самой многочисленной группой, натурализовались, подтверждая тем самым постоянный характер своей миграции. Самая низкая доля натурализации приходится на мигрантов из соседних стран, что в основном указывает на трудовых иммигрантов в узком смысле, которые временно приезжают в Австрию на работу, включая трансграничных маятниковых мигрантов, у которых вообще нет своего жилья в Австрии.

В период с 2000 г. по 2018 г. австрийской системой социального обеспечения были зарегистрированы 2,5 млн. иностранных граждан в возрасте 15-64 лет.

Табл. 2: Иммигранты трудоспособного возраста в Австрии в 2000-2018 гг.

	Иммигранты 2000-2018	Все еще в Австрии в 2018 г.	% женщин	% натурализации
Венгрия	263 297	132 840	43,6%	1,4%
Румыния	225 569	124 485	59,4%	5,1%
Словакия	159 962	78 645	63,7%	1,2%
Польша	146 354	60 811	41,8%	5,0%
Турция	139 294	115 747	49,7%	36,4%
Чехия	55 775	24 380	49,0%	4,2%
Болгария	41 460	23 832	53,4%	3,6%
Российская Федерация	37 929	24 376	58,9%	8,1%
Украина	19 930	10 456	69,0%	8,0%
Грузия	8 567	2 870	57,5%	6,9%
Армения	5 251	3 031	51,8%	8,9%
Республика Молдова	2 975	1 229	74,2%	11,1%
Беларусь	2 794	1 638	75,4%	10,0%
Азербайджан	1 731	985	50,6%	9,4%
Казахстан	1 667	958	68,7%	4,5%
Кыргызстан	1 268	669	69,2%	14,2%
Узбекистан	772	462	56,2%	6,3%
Таджикистан	504	309	48,4%	10,7%
Туркменистан	276	141	74,8%	6,4%
Исследуемые страны	1 115 375	607 864	52,4%	9,9%
Все иммигранты в Австрии	2 500 848	1 334 753	49,5%	10,8%

Источник: Взрослые в возрасте 15-64 лет, натурализованные: иммигранты, получающие австрийское гражданство. Источник: База данных австрийского рынка труда (AMS - Министерство социальных дел 2017), статистика: Штефан Фогтенхубер/HS.

Экономическая ситуация, уровень безработицы и система образования стран происхождения также существенно различаются (см. Табл. 3). За исключением Румынии и Болгарии, Всемирный банк отнес восточноевропейские государства-члены ЕС в категорию стран с высоким уровнем дохода, т.е. наравне с Австрией. Другие из исследуемых государств попадают в категорию стран с уровнем дохода выше среднего (Румыния, Турция, Россия, Казахстан) или низкого (Кыргызстан и Таджикистан). Уровень безработицы среди молодежи, являясь одним из основных выталкивающих факторов, стимулирующих трудовую эмиграцию (Юксель и др. 2018), колеблется от очень низкого уровня в Казахстане до 37,8% в Армении. Уровень образования, как правило, является относительно высоким в большинстве исследуемых стран. Только в пяти странах доля взрослого населения с низким уровнем образования (не выше обязательного школьного образования) выше, чем в Австрии. В этом отношении выделяется Турция, где большинство населения имеет низкий уровень образования. А вот в Грузии более 40% имеют высокий уровень образования (выше среднего или высшее образование). Однако качество образования в Грузии, судя по всему, ниже, чем в Австрии и других странах, включая Россию, Казахстан, Польшу, Венгрию и Чехию.

Табл. 3: Экономическая ситуация, безработица и уровень образования в разных странах

	ВВП на душу населения (в долл. США)	Уровень безработицы среди молодежи	низкий уровень образования (%)	высокий уровень образования (%)	Качество образования
Австрия	55 455	9,4	22,2	27,8	520
Венгрия	31 103	10,1	20,8	28,1	523
Румыния	28 832	16,3	30,0	23,5	469
Словакия	33 585	15,0	13,4	22,7	495
Польша	31 337	11,7	15,0	28,5	529
Турция	28 069	19,7	57,7	17,3	470
Чехия	39 744	6,7	13,5	21,5	516
Болгария	21 960	12,7	23,7	26,7	491
Российская Федерация	27 588	17,1	9,8	28,4	552
Украина	9 249	18,0	11,0	19,0	478
Грузия	12 005	29,0	10,4	42,1	460
Армения	10 343	37,8	10,6	24,4	469
Республика Молдова	7 272	7,4	28,6	14,0	нет данных
Беларусь	19 995	10,7	7,1	23,6	нет данных
Азербайджан	18 044	13,2	14,8	13,9	453
Казахстан	27 880	3,7	12,1	23,0	536
Кыргызстан	3 885	14,3	20,2	13,2	362
Узбекистан	8 556	11,2	15,9	18,2	нет данных
Таджикистан	3 450	20,9	15,5	18,4	нет данных
Туркменистан	19 304	8,0	11,7	12,3	нет данных

Источник: Данные Всемирного банка (ВВП и безработица среди населения в возрасте 15-24 лет в 2018 г.), Центр Виттенштейна (уровень образования среди лиц в возрасте 15-65 лет в 2015 г., см. Стояновский и др. 2018), Группа Всемирного банка (качество образования в 2015 г., см. Альтинюк Ангерст и Патринус 2018).

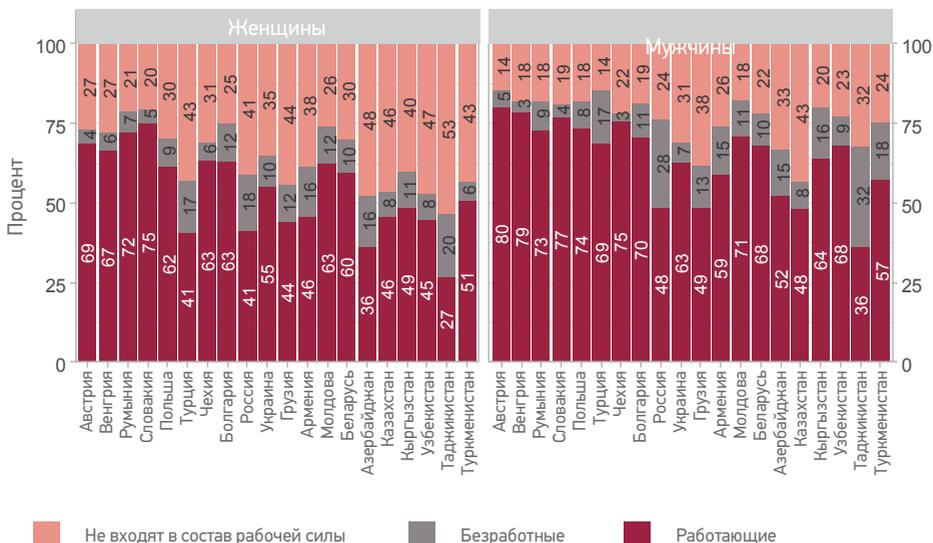
Показатели занятости среди женщин-мигрантов в большинстве стран происхождения (Рис. 1) более низкие, чем среди австрийских женщин, за исключением женщин из Венгрии, Румынии и Словакии, трудовая активность которых выше. В среднем в 2018 г. 69% коренных австрийских женщин работали, 4% были безработными и 27% не входили в состав рабочей силы. Болгарские и молдавские женщины достигли схожего уровня интеграции на рынке труда, но с более высоким уровнем безработицы. Польские, чешские и белорусские женщины несколько меньше интегрированы на австрийском рынке труда, чем австрийские женщины. Женщины-мигранты из других стран происхождения однозначно менее интегрированы, а уровень безработицы среди них относительно высокий.

Показатели занятости среди женщин-мигрантов в большинстве стран происхождения более низкие, чем среди австрийских женщин, за исключением женщин из Венгрии, Румынии и Словакии, трудовая активность которых выше.

Существенные различия в показателях занятости также существуют среди мужчин, хотя мужчинам из основных стран происхождения (государства-члены ЕС и Турция) присущи относительно схожие модели. Турецкие мужчины характеризуются самым высоким показателем трудовой активности, и только 14% из них в возрасте от 25 до 64 лет остаются неактивными. При этом уровень безработицы среди них в три раза

выше, чем среди австрийских мужчин. Значительное количество мужчин из восточноевропейских государств-членов ЕС трудоустроены (79% венгерских и 70% болгарских мужчин), но уровень безработицы среди них несколько отличается (от очень низкого показателя в 3% среди мужчин из Венгрии и Чехии до 11% среди болгарских мужчин). Показатели занятости среди мужчин из Молдовы, Беларуси, Кыргызстана и Узбекистана аналогичны или немного ниже, чем у болгарских мужчин.

Рис. 1: Трудовая активность иммигрантов из исследуемых стран происхождения и коренных австрийцев

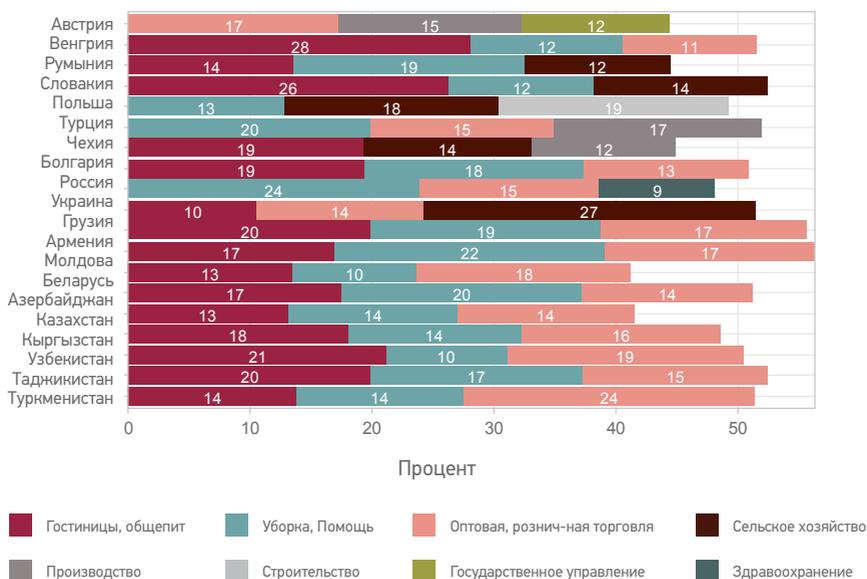


Среднегодовые показатели по трем состояниям на рынке труда (трудоустроенные, безработные и не входящие в состав рабочей силы) в Австрии в 2018 г. (взрослые в возрасте 25-64 лет). Источник: База данных об австрийском рынке труда (AMS - Министерство социальных дел 2017), статистика и график: Штефан Фогтенкубер/IHS.

Трудовые иммигранты, в частности иммигранты первого поколения, преимущественно выполняют работу, от которой местные австрийские работники все чаще отказываются, создавая тем самым четкие мигрантские сегменты рынка труда³. Это хорошо видно на Рис. 2. Большинство австрийцев работают в секторе «*Отптовой и розничной торговли*» (17%) – этот сектор экономики не менее популярен и среди иностранных работников – за ним следует «*Производство*» (15%) и «*Государственное управление*» (12%). Последний не входит в число наиболее популярных секторов экономики какой-либо другой страны происхождения. Между тем работа в *производственном* секторе также широко распространена среди мигрантов из Турции (17%) и Чехии (12%). Иностранные работники в основном трудоустроены в *гостинично-ресторанном* бизнесе, *секторе уборки и вспомогательных услуг*, а также в сельском хозяйстве, где работает более четверти всех украинцев и 18% поляков. Еще больше поляков работают в *строительном секторе*.

3. Потребность в высококвалифицированной рабочей силе в Австрии преимущественно удовлетворяется немецкими работниками.

Рис. 2: Топ-3 сектора экономики работников по стране происхождения в 2018 г.



Среднегодовые показатели взрослых работников в возрасте 25-64 лет. Источник: База данных об австрийском рынке труда (AMS - Министерство социальных дел 2017), статистика и график: Штефан Фогтенхубер/IHS.

Влияние миграции и опции политики

В последние десятилетия принимающие страны все чаще переходят на избирательные иммиграционные режимы, ориентированные на квалифицированную рабочую силу. Тот факт, что вероятность эмиграции среди образованного населения возрастает, может представлять угрозу для социально-экономического развития стран со средним и низким уровнем дохода, которые все чаще страдают от утечки мозгов (Бозри и др. 2012). Однако недавние исследования поставили под сомнение традиционное представление о преимущественно отрицательном эффекте «утечки мозгов» в силу предположения, что стабильные перспективы трудовой миграции за рубеж повышают уровень образования и улучшают формирование навыков дома. Более того, это влияние достаточно велико для компенсации странами происхождения своих первоначальных потерь (Докье и Рапопорт 2012). Данные источники демонстрируют, что даже высококвалифицированная эмиграция может иметь положительный эффект за счет торговли и прямых иностранных инвестиций.

Эффект положительной обратной связи усиливается, когда миграция носит временный характер и люди возвращаются в страны своего происхождения в трудоспособном возрасте. Помимо денежных переводов, они могут принести с собой финансовый и человеческий капитал, полученный во время пребывания за рубежом, что может способствовать экономической деятельности.

Страны, подверженные негативным последствиям эмиграции, рассматривают различные опции политики в качестве ответа на утечку мозгов. Их система государственного образования уделяет основное внимание навыкам, которые либо специфичны для конкретной страны, либо мало востребованы в странах назначения, либо уделяет меньше внимания образованию, которое бы обеспечивало международные навыки широкого применения. Страны, идущие по этому политическому пути, могут в конечном итоге получить слишком много юристов по образованию (в зависимости от конкретной страны) и слишком мало специалистов в области естественных наук, инженеров или медицинских работников. Поутваара (2008) демонстрирует, что введение обусловленных доходами студенческих займов, подлежащих возврату после эмиграции, или выпускных налогов может компенсировать потерю налогов, связанных с утечкой мозгов, и способствовать таким образом сохранению диверсифицированного образования. При этом корректировка государственного обеспечения высшего образования может быть частью политики реагирования на отъезд высококвалифицированной рабочей силы. Если уезжают преимущественно люди с более высоким уровнем образования, то рентабельность субсидий на образование уменьшается и/или государственные финансовые органы вынуждены повышать налоговые ставки.

Поощрение студентов к обучению и приобретению квалификации за рубежом является еще одной опцией политики для отправляющих стран. В этом случае страны могут «бесплатно пользоваться иностранными образовательными программами в странах назначения, что, безусловно, представляет собой источник финансовой выгоды, особенно для небольших стран, страдающих от очень высокого уровня эмиграции» (Донье и Рапопорт 2012, 720). Однако аутсорсинг высшего образования может увеличивать неравенство в доступе к образованию, а поскольку такая ситуация способна улучшить перспективы трудоустройства в стране обучения, то это может дополнительно стимулировать утечку мозгов. В качестве альтернативы государство может попытаться сохранить квалифицированную рабочую силу путем увеличения расходов на образование в целях повышения качества образования в стране (Лин 2008). Это может облегчить проблему утечки мозгов, поскольку повышение качества образования приведет к сокращению числа людей, покидающих страну для обучения за рубежом.

Опции политики в странах с высоким уровнем дохода, привлекающих мигрантов, направлены на решение проблемы сокращения численности своего населения и обеспечение финансовой жизнеспособности государства всеобщего благосостояния. На рынке труда нехватка рабочей силы в нескольких секторах экономики и потребность в квалифицированных иммигрантах для заполнения вакансий должны решаться посредством применения политики в области образования и обучения для рынка труда, а также путем привлечения иностранной рабочей силы.

Последние события в странах Восточной Европы оказывают большое влияние на страны Западной Европы и в частности на Австрию. Так, потоки трудовой миграции из Вишеградских государств⁴ в Австрию вряд ли будут оставаться значительными

из-за сокращения численности населения трудоспособного возраста и сокращения разрыва в социально-экономических условиях и уровне жизни (Астров 2019). Кроме того, значительная доля трудящихся-мигрантов из соседних государств-членов ЕС в Австрии сезонно занята в сельском хозяйстве и туризме (гостинично-ресторанный сектор) преимущественно в приграничных районах, ближайших к их родным странам; в эту категорию входят и трансграничные маятниковые мигранты (Шмидер и Вебер 2018). Из-за демографических и экономических изменений в соседних государствах ЕС австрийским работодателям в будущем, возможно, придется увеличивать заработную плату и/или привлекать работников из более отдаленных регионов Восточной Европы и Центральной Азии. Однако это также повлияет на потребности в жилье, поскольку работники больше не будут ежедневно или еженедельно совершать маятниковые поездки, а будут нуждаться в условиях для более длительного пребывания.

Последствия и политические рекомендации

Поскольку трудовая миграция затрагивает регионы, которые тесно переплетены друг с другом, она требует активизации сотрудничества на всех уровнях политики. Во-первых, политики должны следить за демографическими процессами в разных странах в отношении феноменов, связанных с международной миграцией, таких как денежные переводы, возвратная миграция и потенциальное влияние миграционных возможностей на формирование навыков и человеческого капитала. Для этого нужны более качественные данные о структуре и потоках миграции, чтобы лучше понять ее причины и влияние на отдельных лиц, посреднические организации и страны.

В западноевропейских странах все еще действуют менее избирательные иммиграционные режимы по сравнению с другими традиционными иммиграционными странами, такими как США, Канада или Австралия. Таким образом, существует достаточное пространство для повышения избирательности в период, когда из-за нехватки квалифицированной рабочей силы более активно стали звучать призывы к изменениям в европейской иммиграционной политике. Тем не менее, надлежащая

Immigration flows result from a multi-layered mechanism in which political regulations in sending countries as well as self-selection processes of potential labour migrants in these countries play an important role that needs to be considered.

политика, направленная на максимальное использование образования и вклада иммигрантов в развитие человеческого капитала, далеко не прямолинейна. Иммиграционные потоки являются результатом многоуровневого механизма, при котором важную роль играют политические нормы, действующие в отправляющих странах, а также процессы самоотбора потенциальных трудовых мигрантов, что необходимо принимать во внимание. Таким образом, принимающие страны могут не иметь возможности значительно изменять состав своего иммигрантского населения. В результате им, возможно, придется адаптировать свою политику обучения для рынка труда, чтобы лучше соответствовать потребностям как иммигрантов, так и рынка труда. Улучшение оценки формальных и неформальных компетенций и их признания поможет оптимизировать использование навыков иммигрантов.

При этом внедрение более избирательной политики в отношении качества привлекаемой высококвалифицированной рабочей силы с целью преодоления ее нехватки, скорее всего, увеличит утечку мозгов в отправляющих странах. В странах происхождения это может спровоцировать ответные политические меры, направленные на ограничение инвестиций в формирование навыков и предложения квалифицированной рабочей силы. Поэтому принимающие страны, чья экономика все больше зависит от (квалифицированной) миграции, должны осознавать последствия принятия более избирательной иммиграционной политики.

Страны эмиграции должны учитывать положительный эффект на формирование человеческого капитала при рассмотрении опций политики. Это поможет найти ответы на ряд вопросов: нужно ли увеличивать или уменьшать государственные расходы на образование в целом; стоит ли направлять государственные расходы на формирование навыков, специфичных для конкретной страны, или международных навыков широкого применения. Странам происхождения потребуется политика, которая компенсирует негативное влияние утечки мозгов. В целом, следует избегать сокращения расходов на образование или его ограничения навыками, не являющихся международными навыками широкого применения, и поощрять инвестиции в объем и качество образования.

Можно внедрить такие опции, как студенческие ссуды или выпускные налоги, которые подлежат погашению в зависимости от дохода и/или фактической эмиграции. Поощрение людей к получению квалификации за рубежом также может быть жизнеспособной опцией политики. Это, вероятно, увеличит эмиграцию на постоянное проживание и утечку мозгов, но может также стимулировать иностранные инвестиции и денежные переводы.

Постоянно возникает проблема, связанная с потребностью в исчерпывающей информации высокого качества. Опираясь на такие инициативы, как международная миграционная база данных ОЭСР⁵, необходимо создать инфраструктуру данных, которая отслеживает важные характеристики трудовых мигрантов и охватывает большее число стран и индивидуальных характеристик. Приток иммигрантов и отток эмигрантов должны регистрироваться с указанием страны происхождения и назначения, а также гражданства и множества социально-демографических данных (пол, возраст, образование и род занятий). Данная информация должна быть легко доступна для политиков, исследователей и широкой общественности для обоснованного формирования политики и создания медиа-контента, а также проведения высококачественных исследований.

Ссылки

Алтинок Надир, Ноам Ангрис и Гарри Энтони Патринос. 2018. *Глобальные данные по качеству образования (1965-2015)*. Всемирный банк. <http://documents.worldbank.org/curated/en/706141516721172989/Global-data-set-on-education-quality-1965-2015> (13 мая 2020 г.).

AMS – Министерство социальных дел 2017. «Описательные таблицы базы данных рынка труда (AMDB) UNI-Status». https://arbeitsmarktdatenbank.at/docs/Beschreibung_AM-Datenbank-Tabellen%20Uni_Status.pdf (February 2, 2020).

Астров, Василий. 2019. *Тенденции рынка труда в Вишеградских странах: последствия для Австрии*. Вена. Венский институт международных экономических исследований (wiiw). Политические заметки и отчеты. <https://wiiw.ac.at/labour-market-trends-in-visegrad-countries-implications-for-austria-dlp-5025.pdf> (2 февраля 2020 г.).

Бозэри Тито, Герберт Брюкер, Фредерик Доккер и Гилель Рапопорт, ред. 2012. *Утечка мозгов и приток мозгов: глобальная конкуренция по привлечению высококвалифицированных мигрантов*. Oxford University Press. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:oxp:obooks:9780199654826>.

Докье, Фредерик и Гилель Рапопорт. 2012. «Глобализация, утечка мозгов и развитие». *Журнал экономической литературы* 50 (3): 681–730.

Гроггер, Джеффри и Гордон Х. Хансон. 2011. «Максимизация доходов и выбор и отбор международных мигрантов». *Журнал экономики развития* 95 (1): 42–57.

Лин, Дональд. 2008. «Программа обеспечения качества и утечка мозгов». *Экономика образования* 16 (1): 59–73.

Попова Наталья и др. 2018. *Глобальные оценки MOT в отношении международных трудящихся-мигрантов: Результаты и методика*. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_652001/lang--en/index.htm (2 января 2020 г.).

Полтваара, Пану. 2008. «Государственное и частное образование в интегрированной Европе: учиться мигрировать и учить оставаться?: Государственное и частное образование в интегрированной Европе». *Скандинавский журнал экономики* 110 (3): 591–608.

Притчетт, Лант. 2006. *Пусть придут их люди: преодолевая патовой ситуации с международной трудовой мобильностью*. Вашингтон: Балтимор, Мериленд: Центр глобального развития; Распространяется издательством «Brookings Institution Press».

Шмидер, Юлия и Андреа Вебер. 2018. «Как расширение ЕС на восток повлияло на предложение мигрантской рабочей силы в Австрии?» В *Европе 2030: Проблемы и возможности европейской интеграции и конвергенции*, ФОКУС НА ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ, изд-во Национального банка Австрии. Вена. Национальный банк Австрии, 113–21.

Министерство социальных дел. 2019. «Список дефицитных профессий на 2019 год». https://www.migration.gv.at/fileadmin/user_upload/List_of_shortage_occupations_2019.pdf (17 февраля 2020 г.).

Австрийская статистика. 2018. *Миграция и интеграция. Цифры, данные, индикаторы*. Вена: Австрийская статистика. https://www.integrationsfonds.at/fileadmin/user_upload/Migration-Integration-2018.pdf.

Стонавский Марцин и др. 2018. *Сценарии демографического и человеческого капитала для XXI века, Оценка 2018 года для 201 страны*.

Отдел ООН по народонаселению. 2019. «Перспективы мирового населения на 2019 год». <https://population.un.org/wpp/> (2 февраля 2020 г.).

Юксель Серхат и др. 2018. «Измерение международной миграции в Азербайджане». *Устойчивость 10(2)*: 132.

Миграционная политика России после расформирования Федеральной Миграционной Службы

Дмитрий Полетаев

Резюме

После расформирования Федеральной миграционной службы (ФМС) России в 2016 г. в национальной миграционной политике произошла быстрая переориентация на правоохранительный подход к управлению миграцией. Учитывая обострение демографических проблем и связанных с этим экономических проблем, такой ориентированный на безопасность подход сопряжен с различными вызовами для страны. Они варьируются от сферы межэтнических отношений до привлекательности России для миграции, усиления разобщенности внутри российского общества и снижения эффективности управления миграцией в целом. В данном аналитическом брифе изложены основные последствия недавней институциональной реформы, определены основные проблемы миграционной политики и предложены практические шаги по модернизации российской системы управления миграцией.

Контекст

За последние двадцать лет институциональная структура управления миграцией в России неоднократно менялась. Институциональная перестройка часто была связана с ужесточением или ослаблением контроля над миграционными процессами и, в частности, над иммиграцией в Россию. Федеральная миграционная служба, впервые созданная в 1992 г., была упразднена в 2000 г., а затем восстановлена под эгидой Министерства внутренних дел (МВД) в 2002 г. Данный шаг продемонстрировал сдвиг в сторону правоохранительного подхода к миграции. Однако, к 2009 г. все основные функции управления миграцией (напр., оформление разрешений на проживание, регистрационные функции, оформление разрешений на трудоустройство и даже депортация) постепенно были возвращены ФМС, а в 2012 г. служба снова стала независимым гражданским федеральным ведомством (Волох В., 2017).

В 2016 г. произошел очередной перенос портфеля функций управления миграцией из ФМС в Главное управление по вопросам миграции при МВД, с одновременным роспуском ФМС

Несмотря на существенные масштабы международной и внутренней миграции в России¹, в 2016 г. произошел очередной перенос портфеля функций управления миграцией из ФМС в Главное управление по вопросам миграции при МВД, с одновременным роспуском ФМС². Первые последствия такого решения не заставили себя долго ждать. Уже в 2017 г. глава Следственного комитета России Александр Бастрыкин призвал усилить контроль за миграционными потоками в Россию (РИА Новости, 2017). В 2018 г. правительство внесло изменения в Закон о регистрации иностранных граждан,³ вменив владельцам собственности, которые сдают свои

1. В период 2015–2017 г. количество трудовых мигрантов в России достигало 4–5 млн человек в год. В 2017 г. в России было зарегистрировано 16 млн пересечений границ всеми категориями международных мигрантов. В том же году объем внутренней миграции составил 1,5–1,7 млн человек. Дополнительно см. в Щербанова Е.М. (2017), «Миграция в России, предварительные итоги 2017 года», Демоскоп Weekly № 763–764. <http://demoscope.ru/weekly/2018/0763/barom01.php> По состоянию на 17.12.2018.

2. Официальный сетевой ресурс Президента России, 2016

3. Официальный сетевой ресурс Президента России, 2018

квартиры трудовым мигрантам, обязанность регистрировать и снимать с регистрации место жительства мигрантов. На самом деле владельцы собственности обычно неохотно регистрируют мигрантов, что не позволяет мигрантам получить какую-либо регистрацию и подвергает их риску депортации.

На фоне ужесточения иммиграционных правил количество запретов на въезд увеличилось до 253 600 в 2018 г. по сравнению с 210 700 в 2017 г. и 229 000 в 2016 г.⁴ Цена за трудовую лицензию («патент») продолжает расти по всей стране и в Москве, в частности (ТАСС, 2019). При этом значительное количество трудящихся-мигрантов работает в теневой экономике. В то же время консультации с экспертным сообществом и неправительственными организациями (НПО), которые были ограничены уже при ФМС, почти прекратились или позволяют лишь ограниченное участие экспертов. Эти изменения чередуются с политикой привлечения трудовых мигрантов⁵ и соотечественников в Россию, но её сложно признать комплексной.

Институциональные изменения также привели к игнорированию нескольких ключевых аспектов миграционной политики, таких как:

- Разработка эффективных и дифференцированных механизмов привлечения и найма иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой;
- Упрощение процедур регистрационного учета;
- Гуманитарные обязательства в отношении вынужденных мигрантов и соискателей убежища;
- Область политики интеграции, включая усилия по улучшению взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом.

Еще одно последствие институциональной реформы связано с национальной статистикой и обменом информацией с внешними пользователями. После роспуска ФМС Департамент информационных технологий, связи и защиты информации при МВД унаследовал права на хорошо отлаженные информационные системы ФМС. Между тем Главное управление по вопросам миграции при МВД превратилось в простого пользователя и заказчика информации (Чудиновских О., 2018). Два года спустя даже обмен информацией с государственным статистическим управлением остается затрудненным. В то же время снижение количества и качества официальных данных по миграции в 2016–2018 гг. усложняет понимание реальной динамики миграционных процессов и допускает различные толкования. В условиях отсутствия системы периодических и комплексных социально-экономических исследований в области миграции по государственному заказу, крайне сложно выстраивать концептуально ясную долгосрочную миграционную политику.

4. МВД России, Миграционные показатели за 2017 и 2018 годы

5. Напр., мигрантам из Молдовы, Таджикистана и Кыргызстана, которым ранее был запрещен въезд в Россию, была предоставлена амнистия. См. здесь: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4061884>; <http://kyrgyzembassy.ru/?p=17908#.XlYowlxFrxE>; <https://www.fergananews.com/news/28247>

С 2015 г. иммиграция в Россию пережила сокращение и постепенный рост (Бобылев, 2019). С другой стороны, эмиграция россиян, как минимум, не уменьшается в масштабах (Потапова, 2017). В результате иммиграция лишь частично компенсирует естественную убыль населения⁶. Более того, сокращение численности населения трудоспособного возраста в будущем может ускориться⁷.

Стоит отметить, что различные эксперты неоднократно указывали на потенциальные негативные последствия институциональной реорганизации, основываясь на опыте 2002 г. На фоне сокращения населения игнорирование ключевых компонентов системы управления миграцией увеличивает риски обострения уже существующих проблем, а также создает новые вызовы. Непоследовательность нынешней миграционной политики является ее самым большим недостатком.

Вызовы миграционной политики: привлечение и интеграция

Миграция в Россию остается преимущественно неконтролируемой (Поставнин В., Власова Н., 2017). Эксперты сходятся во мнении, что по крайней мере 30% всех трудовых мигрантов в России не имеют даже возможности формализовать свое трудоустройство (Деминцева Е., Мкртчян Н., Флоринская Ю., 2018). Значительные масштабы недокументированной миграции и неформальной занятости являются результатом не только огромного неформального сектора экономики России⁸, но и необоснованно сложных административных и бюрократических процедур. Таким образом, сама миграционная система открывает большие возможности для злоупотреблений и создает почву для трудовой эксплуатации, включая случаи торговли людьми, принудительного и рабского труда. Вместе с тем это наносит ущерб российской экономике из-за деградации практики трудовых отношений, подрывая конкуренцию на рынке труда и препятствуя сбору налогов (Полетаев В., Олимова Е., Насритдинов Е., 2016).

Хотя Россия заявила о своей заинтересованности в привлечении мигрантов и соотечественников для проживания в стране, административные барьеры часто затрудняют им получение юридического статуса и трудоустройство в России. Таким образом, миграционная политика противоречит стратегической цели стимулирования иммиграции в целях противодействия демографическому кризису.

Профиль трудовых мигрантов в России также значительно изменился за последнее десятилетие. В страну въезжает все больше женщин-мигрантов и семей с детьми. Большинство мигрантов беднее приезжавших в предыдущие годы. Они все чаще являются выходцами из небольших городов и сел с меньшим количеством

6. В 2018 г. впервые за 10 лет в России был зафиксирован демографический спад почти на 87 тыс человек.

7. Общее сокращение населения трудоспособного возраста до 2030 г., без притока мигрантов, может достигнуть от 11 до 13 млн человек.

8. По данным Росстата (март 2017 г.), занятость в неформальном секторе российской экономики по итогам 2016 г. достигла наивысших масштабов с 2006 г. В 2016 году в неформальной экономике были заняты 15,4 млн человек, или 21,2% от общего количества трудоустроенных лиц. См. «Неформальная экономика в России выросла до рекордных размеров» (2017), РБК <https://www.rbc.ru/economics/17/04/2017/58f4b8789a7947c1418ff1af> По состоянию на: 17.12.2018.

учебных заведений. Их низкий образовательный уровень не позволяет компенсировать потери, понесенные в результате эмиграции высокообразованных россиян. Такая тенденция снижает экономический потенциал России и ухудшает качество ее человеческого капитала. Культурные различия, включая религиозные и языковые аспекты, усугубляют культурную дистанцию между вновь прибывшими мигрантами и россиянами. Растущая доля мигрантов из Центральной Азии естественным образом увеличивает количество их сообществ в России (Полетаев Д., 2017 и Полетаев Д., 2016). Все эти изменения оказывают непосредственное влияние на отношения между мигрантами и принимающим обществом, но при этом остаются слабо артикулированными в миграционной политике.

Также стоит отметить отсутствие доверия между мигрантами и россиянами. Хотя существующее недоверие редко перерастает в открытую неприязнь, можно говорить о «параллельном существовании» россиян и мигрантов. Появление и развитие «параллельных сообществ» внутри российских городов стало результатом отсутствия надлежащих и эффективных сервисов для мигрантов и их исключительной зависимости от своих семейных и родственных сетей. Долгосрочные исследования по миграции в России (напр., Зайончковская Ж. и др., 2014 и Мукомель В., 2012) показывают, что трудовые мигранты, особенно из Центральной Азии, полагаются преимущественно на своих родственников и друзей, при этом уровень коммуникации с местным населением остается низким (Полетаев Д., 2018). В результате в настоящее время существуют этнические кафе, обслуживающие в основном мигрантов, спортивные клубы, в которых тренеры с миграционным прошлым обучают мигрантов, или клиники для мигрантов, где врачи предоставляют медицинские услуги трудящимся-мигрантам на центральноазиатских языках. Более того, мигранты, как правило, стремятся мобилизовать свои неформальные сети для решения вопросов проживания и трудоустройства (Деминцева Е., Пешкова Б., 2014; и Кашницкий Д., Деминцева Е., 2018). Существование таких «параллельных сообществ» представляет собой серьезную проблему, поскольку оно усиливает разобщенность в российском обществе и усложняет контроль за миграцией и интеграцией.

Кроме того, россияне испытывают заметную мигрантофобию. Хотя уровень мигрантофобии несколько снизился в 2017 г. («Левада-центр», 2018), он остается очень высоким. Согласно недавнему исследованию, только 28% россиян приветствуют мигрантов, 72% опасаются их, 77% считают, что законы о миграции должны быть ужесточены, а 53% считают, что миграция негативно влияет на экономическое развитие России (Anketolog.ru, 2018).

Границы между местными и мигрантами усиливаются из-за отсутствия комплексных программ адаптации и интеграции, которые стимулировали бы участие мигрантов в социальной и культурной жизни и помогали бы им в целом. В настоящее время ограниченная поддержка в основном заключается в предоставлении бесплатного образования

Границы между местными и мигрантами усиливаются из-за отсутствия комплексных программ адаптации и интеграции.

детям-мигрантам в российских школах⁹, а также бесплатной медицинской помощи в экстренных случаях, в том числе при родах. Эти элементы, однако, не представляют собой комплексную миграционную политику (Полетаев Д. и др., 2018). Нехватка государственных средств и усилий по интеграции мигрантов еще более усугубляют связанные с этим проблемы и вызовы. Это относится и к МВД, которое не имеет должных интеграционных функций, а равно не разрабатывало и не реализовывало каких-либо существенных программ интеграции или адаптации (МВД, 2016).

Общественный диалог и сотрудничество между государственными органами и официальными диаспоральными объединениями, которые существовали со времен ФМС, также приносит мало пользы. Диаспоральные объединения в основном сосредоточены на сохранении своих национальных культур, традиций и языков, а не на обеспечении интеграции своих соотечественников. Кроме того, некоторые диаспоральные объединения пытаются извлечь выгоду из своего взаимодействия с местными властями, предлагая свои юридические услуги мигрантам за вознаграждение. Российские же НПО, обеспечивающие прямую помощь мигрантам, пока слабо участвуют в этом диалоге. Таким образом, существующее положение дел сохраняет изоляцию мигрантов и усложняет их интеграцию.

Все перспективы модернизации миграционной политики России связаны с новой Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы¹⁰, принятой 31 октября 2018 г., и с Планом мероприятий по ее реализации.¹¹ Ключевым тезисом новой Концепции является признание существующих демографических и связанных с ними экономических проблем и необходимости повышения привлекательности России для (квалифицированных и высококвалифицированных) мигрантов и соотечественников, проживающих за рубежом. Мигранты в новой Концепции воспринимаются сквозь призму развития. Между тем прилагаемый План действий направлен на устранение широко критикуемых пробелов в политике, включая оставшиеся административные барьеры, отсутствие взаимодействия с диаспорой или некоторые недостающие меры по борьбе с незаконной миграцией¹².

Приоритеты и Рекомендации

Реализация миграционной политики усилиями МВД демонстрирует отчуждение от ее важной социально-экономической составляющей и одновременный акцент на

9. Узнать больше о проблемах доступа детей-мигрантов к школьной системе можно из аналитического отчета «Решение проблем трудовой миграции в рамках ЕАЭС» <https://www.pragueprocess.eu/en/migration-observatory/publications/document?id=175> По состоянию на 01.11.2019

10. Официальный сетевой ресурс Президента России, 2018

11. Концепция направлена на улучшение следующего: репатриация и добровольное переселение мигрантов, способных интегрироваться в общество; въезд и пребывание иностранцев, способствующих экономическому, социальному и культурному развитию государства; создание условий для адаптации/интеграции иностранцев в правовые, социально-экономические, культурные и иные условия жизни страны; образовательная миграция; действия, направленные на устранение непропорционального распределения населения по стране; действия по борьбе с нелегальной миграцией и нарушением иммиграционного законодательства; помощь соискателям международной защиты.

12. Подробнее о сравнении предыдущей и новой Концепции см.: http://russiancouncil.ru/analitics-and-comments/analitics/novyy-posyl-migratsionnyim-organam-obshchestvu-i-migrantam/?sphrase_id=25951590 По состоянию на 8 марта 2019 г.

правоохранительном подходе к управлению миграцией. Малое число гражданских специалистов, не находящихся в структуре правоохранительных органов, а также экспертов-исследователей миграции в составе персонала Главного управления по вопросам миграции при МВД препятствует как успешному управлению существующей иммиграцией, так и серьезному прогрессу, связанному с интеграцией мигрантов. Передача определенных функций в области интеграции и адаптации мигрантов неправительственным организациям на конкурсной основе, при одновременном наделении Федерального агентства по делам национальностей соответствующими контрольными функциями в этой области, может представлять собой возможное решение.

Эффективная реализация национальной миграционной политики дополнительно потребует модернизации существующего межведомственного сотрудничества. В настоящее время ответственные министерства и ведомства работают совместно по прямому указанию правительства. Это сотрудничество, однако, остается ограниченным. В отсутствие единого специализированного ведомства, отвечающего за миграцию, Федеральное агентство по делам национальностей опять-таки могло бы взять на себя координирующую роль, уделяя должное внимание социально-экономическим и гуманитарным вопросам. Более того, российская миграционная политика могла бы выиграть от создания института научной экспертизы, который мог бы анализировать административные решения и законы о миграции по антикоррупционным критериям. Важно отметить, что этот институт мог бы предусматривать более активную роль экспертного сообщества, международных организаций и НПО.

Существующие административные барьеры препятствуют разработке гибкой и комплексной миграционной политики. Давно устаревшая и неэффективная система регистрации, напоминающая жесткую советскую систему прописки, представляет собой возможно самый серьезный административный барьер. Ее модернизация – очень важный и давно назревший шаг. Переход от регистрационной к уведомительной системе и выдача индивидуальных налоговых и идентификационных номеров для трудящихся-мигрантов может решить эту проблему, а также усилить контроль за уплатой налогов.

Отсутствие устойчивых и надлежащим образом финансируемых интеграционных программ на федеральном и региональном уровне негативно сказывается на управлении миграцией, увеличивает риски конфликтов между местным населением и мигрантами и затрудняет борьбу с ксенофобией. Упорядочение эффективных, но все еще разрозненных элементов интеграции и их превращение в комплексные программы может стать первым шагом для преодоления этого пробела в политике. Анализ существующих интеграционных мер, выявление наиболее уязвимых групп мигрантов и более активное участие соответствующих муниципальных органов власти и НПО значительно улучшит состояние дел.

В более общем плане, привлечение местных органов власти и институтов гражданского общества к реализации интеграционной политики наряду с выделени-

ем надлежащего финансирования относится к насущным потребностям. Был бы эффективным пересмотр государственными органами роли НПО и комплексное использование их потенциала. Отсутствие комплексного механизма их участия и надлежащего финансирования, выделяемого для поддержки их работы, приводит к тому, что возможности НПО в качестве поставщиков услуг, юридических экспертов или наблюдателей за реализацией миграционной политики остаются неиспользованными. Вместо этого, стоит признать и расширить их важную роль в предоставлении прямой помощи и информации трудящимся-мигрантам и членам их семей во всех регионах и муниципалитетах, принимающих мигрантов. Эту инициативу можно профинансировать, выделяя на нее часть доходов, полученных за счет патентной (лицензионной) системы. По примеру Многофункционального миграционного центра в Сахарово (Московская область)¹³ аналогичные центры могут быть созданы и в других местах. Под надзором местных властей они будут выдавать патенты, контролировать работу местных НПО и, в перспективе, могут способствовать восприятию мигрантов как экономического актива, который способен стимулировать экономический рост и приносить пользу стране.

Развитие комплексной системы трудовой миграции может удовлетворить потребность в привлечении рабочей силы и поддержке ее легального трудоустройства. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников – единственная комплексная федеральная программа в сфере миграции – могла бы служить примером будущей системы трудовой миграции, которая будет охватывать оценку потребностей рынка труда, включая мониторинг и прогнозирование, и в конечном итоге улучшать механизмы привлечения иностранной рабочей силы. Частный сектор, частные агентства занятости и НПО должны быть вовлечены в развитие формальной инфраструктуры для усиления трудовой миграции. Эта инфраструктура должна предоставлять информационные услуги для мигрантов относительно возможностей трудоустройства, правил проживания, образования, сертификации, медицинского обслуживания и защиты прав. При поддержке российских объединений работодателей российские колледжи и университеты могут содействовать профессиональной подготовке и переподготовке иностранных работников. Крупные предприятия выиграют от организованных схем найма, поскольку они будут способствовать набору специалистов, обладающих необходимой квалификацией. Такие схемы должны обеспечивать предотъездную подготовку в странах происхождения. Они также должны привлекать местные НПО для содействия повышению осведомленности о рисках миграции, таких как принудительный труд и торговля людьми в России.

Поскольку правильные решения требуют достоверной миграционной статистики, государство должно инвестировать в ее развитие, включая сбор данных, посредством специализированных периодических выборочных обследований и сопутствующего анализа.

13. Многофункциональный миграционный центр (ММЦ) в Сахарово создан Экономическим департаментом Правительства г. Москвы в 2015 г. для приема иностранных граждан в г. Москве и является единственной организацией, где официально можно оформить и получить патент на работу. Миграционный центр в Сахарово может принимать около 5 тыс. иностранных граждан в сутки. <https://mc.mos.ru/worker/worker-main>

И, наконец, государство должно способствовать развитию экономических и культурных связей с российской диаспорой за рубежом, поддерживать изучение русского языка и стимулировать академическую миграцию. Положительный опыт Федерального агентства по делам СНГ, Соотечественников, проживающих за рубежом, и Международного гуманитарного сотрудничества (Россотрудничества), которое ведет работу в направлении диаспоры, культурной дипломатии и продвижения «русского мира», может послужить вдохновением в этом отношении.

Ссылки

Бастрыкин призвал ужесточить контроль над мигрантами в России (2017), РИА Новости 24.07. <https://ria.ru/society/20170724/1499078472.html> По состоянию на: 17.12.2018.

Бобылев Ю., Божечкова А., Мкртчян Н., Трунин П., Флоринская Ю., Цухло С. (2019). Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции вызовы социально-экономического развития №12 (95). Июль. Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2019_12-95_July.pdf По состоянию на 01.11.2019

Бюллетень Росстата «Численность и миграция населения». Таблица «Международная миграция Российской Федерации в 2017 году» http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_107/Main.htm По состоянию на 14.02.2019

Внесены изменения в закон о миграционном учете иностранных граждан (2018), Официальный сетевой ресурс Президента России <http://kremlin.ru/acts/news/57883> По состоянию на: 17.12.2018.

Волох В.А., (2017) «Проблемы управления миграционными процессами в современной России». Управление (2): 35-43. См.: https://doi.org/10.12737/article_59537ed9afe5c6.30363451 По состоянию на 01.11.2019

Деминцева Е.Б., Пешкова Б.М. (2014), «Мигранты из Средней Азии в Москве», Демоскоп Weekly № 597-598.

Деминцева Е.Б., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. (2018), «Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения». Центр стратегических разработок. Высшая школа экономики. <https://publications.hse.ru/books/217173926> По состоянию на 01.11.2019

Зайончковская Ж.А., Полетаев Д.В., Флоринская Ю.Ф., Мкртчян Н.В., Доронина К.А. (2014), Защита прав москвичей в условиях массовой миграции. Москва. Уполномоченный по правам человека в городе Москве, РОО «Центр миграционных исследований».

Кашницкий Д., Деминцева Е. (2018), «Кыргызские клиники» в Москве: медицинские центры для мигрантов из Центральной Азии, медицинская антропология: межкультурные исследования в области здравоохранения и болезней. Том 37. № 5: 401-411

МВД РФ «Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–декабрь 2018 и 2017 годов» <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/> и <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15850787/> По состоянию на 01.11.2019

Мукомель, В.И. (2012), «Трансформация трудовой миграции: социальные аспекты», Россия реформирующаяся, Вып. 11. Москва. Новый хронограф: 236-263

«Неформальная экономика в России выросла до рекордных размеров» (2017), РБК <https://www.rbc.ru/economics/17/04/2017/58f4b8789a7947c1418ff1af> По состоянию на: 17.12.2018.

Полетаев Д.В. (2017), «Женская трудовая миграция из Центральной Азии в Россию (на примере Таджикистана и Кыргызстана)», Демография. Социология. Экономика, Том 3, № 1: 34-55

Полетаев Д.В. (2016), Миграция и вопросы квалификации в Северной и Центральной Азии. ЭСКАТО. https://www.unescap.org/sites/default/files/2%20Migration%20and%20Skills%20Rus%20report%20v1-4-E_0.pdf По состоянию на: 17.12.2018.

Полетаев Д.В. (2018), «От настороженности к неприязни: динамика отношения в России к трансграничным трудовым мигрантам в 2002–2016 гг.», в кн. С.А. Панарин (ред.), От века бронзового до века цифрового: феномен миграции во времени, 267-284. Ин-т востоковедения РАН. Алтайский гос. ун-т. Барнаул: Издательство Алтайского университета <https://book.ivran.ru/f/fen-migr.pdf> По состоянию на: 17.12.2018.

Полетаев Д.В. Зайончковская Ж.А., Михайлов Д.А. (2018), Проблемы защиты прав детей, не имеющих гражданства Российской Федерации, в городе Москва. Москва. Уполномоченный по правам человека в городе Москве, РОО «Центр миграционных исследований».

Полетаев Д.В., Олимова С.К., Насритдинов Э.З. (2016), Анализ конъюнктуры рынка труда в РФ в целях эффективного трудоустройства трудящихся-мигрантов из КР и РТ. Трудовая миграция в РФ, КР и РТ. Аналитический доклад. Тянь-Шаньский аналитический центр. Бишкек https://issuu.com/margaritalazutkina/docs/report_book_final_version_rus_____ По состоянию на: 17.12.2018.

Поставнин В.А., Власова Н.И. (2017), «Правовое положение мигрантов и его влияние на российский рынок труда», Демографическое обозрение, Том 4, №1: 196-202 <https://demreview.hse.ru/article/view/6995/7506> По состоянию на: 17.12.2018.

Потапова А. А. (2017) Эмиграция из России: текущее десятилетие. Демоскоп Weekly. No 719-720. <http://demoscope.ru/weekly/2017/0719/tema01.php> По состоянию на 01.11.2019

Приказ МВД РФ (2016 г.), Об утверждении положения о Главном управлении по вопросам миграции МВД РФ от 15 апреля <https://media.mvd.ru/files/embed/795036> По состоянию на: 17.12.2018.

Трифонова Е. (2018), «У правительства появится миграционная концепция», Независимая газета 04.09. http://www.ng.ru/politics/2018-09-02/3_7301_migrants.html По состоянию на: 17.12.2018.

Тюрюканова Е.В., (ред.) (2011), Женщины-мигранты из стран СНГ в России. Москва. МАКС Пресс.

Указ Президента РФ (2016), О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции. № 156 от 5.04. <http://kremlin.ru/events/president/news/51649> По состоянию на 01.11.2019

Указ Президента РФ (2016) О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. От 31.10. <http://kremlin.ru/events/president/news/58986> По состоянию на: 17.12.2018.

Щербакowa Е.М., (2017), «Миграция в России, предварительные итоги 2017 года», Демоскоп Weekly № 763-764. <http://demoscope.ru/weekly/2018/0763/barom01.php> По состоянию на: 17.12.2018.

Щербакowa Е.М., (2018), «Демографические итоги I полугодия 2018 года в России (часть I)», Демоскоп Weekly № 777-778. <http://demoscope.ru/weekly/2018/0777/barom01.php>, По состоянию на: 17.12.2018.

Чудиновских О. «О современной ситуации в области статистики международной миграции в России» (2018) <https://bitly.su/EA2bjb> По состоянию на 01.11.2019

Anketolog. Ru (2018) «Отношение россиян к трудовым мигрантам» <https://iom.anketolog.ru/2018/08/30/migranty> По состоянию на 01.11.2019

Levada.ru (2018) «Мониторинг ксенофобских настроений, июль 2018» <https://www.levada.ru/2018/08/27/monitoring-ksenofobskih-nastroenij/> По состоянию на 01.11.2019

Tass.ru «Стоимость трудового патента для мигрантов в Москве в 2020 году возрастет на 350 рублей» (2019), ТАСС 15.10.19 <https://tass.ru/ekonomika/7002386> По состоянию на 01.11.2019

Противодействие торговле людьми из Украины: выявление, возвращение пострадавших и оказание помощи им

Андрей Орлеан

Резюме

Появление нетипичных схем торговли людьми ставит новые вызовы перед государственными структурами Украины в направлении выявления и возвращения пострадавших, а также оказания им помощи. Самыми проблематичными являются случаи вовлечения жертв торговли людьми в преступную деятельность за границей. В ситуации отсутствия скоординированных усилий со стороны властей и доверия жертв по отношению к ним, успешное разрешение случаев торговли людьми в значительной степени продолжает зависеть от активного участия неправительственных и международных организаций, а также частных лиц. Государство, тем временем, уже накопило достаточный опыт для того, чтобы более активно брать на себя ответственность за пострадавших. В целях повышения уровня доверия к государственным органам и обеспечения более эффективного реагирования на торговлю людьми, государство должно устранить оставшиеся законодательные пробелы, улучшить координацию между ответственными органами и обеспечить, чтобы персонал данных ведомств был надлежащим образом подготовлен и придерживался принципа конфиденциальности по отношению к жертвам торговли людьми.

Контекст

Масштабы и основные тенденции, связанные с вывозом граждан Украины за границу в целях торговли людьми.

Украина является страной происхождения, транзита и назначения жертв торговли людьми и других форм эксплуатации. К основным направлениям вывоза жертв торговли людьми из Украины относят Российскую Федерацию, Польшу, Турцию и Объединённые Арабские Эмираты. Именно эти страны наиболее часто упоминаются в судебных приговорах и отчетах по делам о торговле людьми, а также в обращениях за помощью в государственные и неправительственные организации от жертв торговли людьми.

К основным направлениям вывоза жертв торговли людьми из Украины относят Российскую Федерацию, Польшу, Турцию и Объединённые Арабские Эмираты.

Согласно официальной статистике, количество потерпевших по уголовным делам о торговле людьми в Украине в 2018 году составило 231, в 2017 году – 309, в 2016 году – 86¹. Официальное количество лиц, получивших статус жертвы торговли людьми имело схожий порядок цифр: в 2018 году – 221, в 2017 году – 198². Однако, по причине высокой степени латентности торговли людьми в Украине, вышеуказанные официальные цифры не отражают реальную картину в этой сфере. Это подтверждается количеством жертв торговли людьми, которым оказывалась помощь международными и общественными организациями: в 2018 году помощь была оказана 1265 жертвам, в 2017 году – 1256 жертвам, а в 2016 году – 1015 жертвам³.

1. Статистика Генеральной прокуратуры Украины: https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113656&libid=100820# Дата доступа 20 июня 2019 г.

2. Сайт Министерства Социальной политики Украины: <https://www.msp.gov.ua/timeline/?t=165&from=&till=&m=19#tagpanel> Дата доступа 20 июня 2019 г.

3. Доклад о торговле людьми за 2018 год Государственного департамента США: https://ua.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/151/UKRAINE-2018_TIPReport_FINAL_Ukr.pdf Дата доступа 18 июня 2019 г.

В последние годы работа по выявлению и предотвращению вывоза жертв из Украины за границу была активизирована. Существенная роль здесь отводится Государственной пограничной службе, которая в 2017 году предупредила вывоз 151 потенциальных жертв, 82 из которых были дети⁴.

Наибольшее количество жертв торговли людьми попадает в Российскую Федерацию, с которой Украина имеет самую протяженную границу. Наиболее часто вывезенные из Украины жертвы эксплуатируются в Москве или в Подмосковье для оказания сексуальных услуг в борделях и ночных клубах, или же эксплуатируются в сфере строительства, нелегального производства алкогольной продукции и других сферах. Появились также случаи использования пострадавших из Украины для попрошайничества в общественных местах.

В особо уязвимом положении оказались украинцы, проживающие на территориях, которые Украина на сегодня не может эффективно контролировать: оккупированный Крым, часть Донецкой и Луганской областей. Миграционные потоки из этих регионов не контролируются официальными структурами государства. Согласно неофициальным данным, на данных территориях распространены случаи вербовки детей для использования непосредственно в вооруженном конфликте⁵.

В рамках Евросоюза, Польша, Германия, Италия, Испания и Чехия являются основными странами назначения украинских трудовых мигрантов. Попадая в эти страны, трудовые мигранты нередко становятся жертвами сексуальной и трудовой эксплуатации. Большинство жертв – это молодые девушки, которых используют для оказания сексуальных услуг в ночных заведениях и для создания порнографической видеопродукции, включая проведение онлайн-трансляций. Эксплуатация мужчин в странах ЕС случается реже и в основном посредством теневой занятости в строительстве и на производстве.

Жертв торговли людьми, оказавшихся в Турции и Объединённых Арабских Эмиратах, в подавляющем большинстве случаев эксплуатируют в сфере оказания сексуальных услуг. Практически всегда жертвами становятся выехавшие на заработки молодые девушки, имевшие финансовые проблемы в Украине.

Выделяются отдельные случаи вербовки и дальнейшего вывоза граждан Украины для незаконной трансплантации органов. Так, например, в Украине был осужден вербовщик, вывезший в Республику Шри-Ланка двух граждан Украины, которым в клиниках города Коломбо были удалены почки⁶.

В целом, сексуальная эксплуатация остаётся наиболее распространённой формой торговли людьми среди жертв из Украины. Однако, число выявленных случаев торговли людьми с целью трудовой эксплуатации, а также случаев продажи детей в последнее время увеличивается.

4. Отчет о результатах выполнения Государственной социальной программы противодействия торговле людьми на период до 2020 года: <https://www.msp.gov.ua/timeline/?t=165&from=&till=&m=19#tagpanel>. Дата доступа 28 июня 2019 г.

5. Отчет о противодействии торговле людьми за 2019 г.: https://ua.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/151/Ukraine-2019-TIP_Country-Narrative-FINAL_Ukr-new-.pdf. Дата доступа 25 июня 2019 г.

6. Дело № 760/9149/14-к // Приговор Соломянского районного суда г. Киева от 17.06.2015 г.: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/45836432>. Дата доступа 25 июня 2019 г.

Новые схемы траффикинга

Среди наиболее опасных схем торговли людьми последних лет выделяются вывоз украинских граждан за границу для вовлечения в преступную деятельность, связанную с распространением и **контрабандой наркотических веществ**, с контрабандой незаконных мигрантов морскими судами, а также использование пробелов законодательства для торговли новорожденными.

Вывоз украинских граждан за границу для вовлечения в преступную деятельность является одной из наиболее опасных схем торговли людьми

В отношении контрабанды наркотических веществ одним из наиболее известных дел, которое получило большую огласку в Украине, является дело так называемых «курьеров-экспедиторов». Транснациональная преступная группа, часть которой активно действовала в Украине в 2016-2017 годах, осуществляла вербовку украинцев для работы в службах доставки в Российской Федерации. Завербованным обещали высокую зарплату, оплачивали проезд в Киев на собеседование и билеты на поезд в Россию, а также давали в пользование мобильный телефон. По приезду, вместо обещанной работы, жертв под видом курьеров принуждали к распространению наркотических веществ. Отказавшихся распространять упаковки сомнительных веществ немедленно передавались российской полиции и в дальнейшем привлекались к уголовной ответственности за хранение или распространение наркотических веществ. Согласно данным Министерства социальной политики Украины⁷, более 300 украинцев стали жертвами данной схемы торговли людьми и сейчас привлекаются к уголовной ответственности или уже осуждены на территории Российской Федерации.

Помимо этого, существует целый ряд дел, связанных с вербовкой и вывозом граждан Украины в Бразилию. В 2014-2016 гг., под предлогом предоставления высокооплачиваемой работы, 8 украинцев были вывезены в Бразилию, где с применением угроз или обмана их использовали для перевозки кокаина в Таиланд, Эквадор или Лаос. Задержанным с наркотиками при пересечении границ грозит наказание в виде смертной казни либо длительные сроки лишения свободы.

Другая схема торговли людьми касается вовлечения украинских моряков в контрабанду нерегулярных мигрантов. Так, по данным Министерства иностранных дел Украины, в последнее время все больше украинских моряков находят работу в Греции и Италии, где под принуждением или обманом их используют для контрабанды в эти страны нерегулярных мигрантов. В итоге, в Греции были задержаны 186 украинских моряков, в то время как еще 150 моряков привлекаются к ответственности в Италии⁸.

7. Сайт Министерства социальной политики Украины: <https://www.msp.gov.ua/news/17068.html> Дата доступа 18 июня 2019 г.

8. В Италии задержаны, арестованы или приговорены более 150 украинских моряков, в Греции – 186, сообщили в МИД Украины: <https://interfax.com.ua/news/general/569269.html> Дата доступа 18 июня 2019 г.

Деятельность государственных органов по возвращению пострадавших от торговли людьми в Украину имела незначительные успехи. По делу «курьеров-экспедиторов» только 15 украинцев, осужденных в Российской Федерации за распространение наркотических веществ, были переведены в Украину для дальнейшего отбывания наказания⁹. В сотрудничестве с бразильскими властями, был освобожден и возвращен на родину один из задержанных украинских потерпевших, в то время как второй находился в ожидании решения суда, а еще два отбывали наказания сроком по 25 лет лишения свободы¹⁰. В 2018 году только 64 украинцев моряка были освобождены и возвращены домой¹¹.

Среди случаев торговли детьми наиболее проблематичными являются преступные схемы, связанные с «продажей» новорожденных. Стремясь заработать, преступники подыскивают украинских женщин с нежелательной беременностью, а также желающих «приобрести» ребенка иностранцев из стран Евросоюза. Часто такие незаконные действия маскируются под видом разрешенной в Украине процедуры суррогатного материнства. Преступники используют частные медицинские клиники, где оформляются фиктивные документы, подтверждающие мнимую процедуру искусственного оплодотворения, а также обеспечивают иные необходимые формальности для процедуры суррогатного материнства. После рождения ребенка заинтересованные иностранцы впервые приезжают в Украину, чтобы документально оформить свои родительские права и забрать ребенка. В результате такой схемы иностранцы вывозят биологически чужого им украинского ребенка.

Среди случаев торговли детьми наиболее проблематичными являются преступные схемы, связанные с «продажей» новорожденных.

Вывоз новорожденных из Украины также возможен за счет использования положений законодательства, которое предусматривает возможность юридического оформления отцом ребенка любого мужчины, которого укажет таковым мать ребенка. При этом достаточно наличия заявлений от матери и указанного ею «отца», а также свидетельства о рождении ребенка. Пользуясь этой законодательной лазейкой, в Украину приезжают иностранцы-мужчины и пытаются вывезти украинских детей за границу. Государство не имеет эффективных инструментов контроля дальнейшей судьбы детей, усыновленных иностранцами. На сегодня Украина не ратифицировала Конвенцию о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления 1993 года, которая могла бы помочь в организации эффективного контроля.

9. Сайт Министерства социальной политики Украины: <https://www.msp.gov.ua/news/17068.html> Дата доступа 18 июня 2019 г.

10. Report GRETA (2018) November 2018. Published 22 November 2018: <https://rm.coe.int/greta-2018-20-fgr-ukr-en/16808f0b82> Дата доступа 15 июня 2019 г.

11. В Италии задержаны, арестованы или приговорены более 150 украинских моряков, в Греции – 186, сообщили в МИД Украины: <https://interfax.com.ua/news/general/569269.html> Дата доступа 18 июня 2019 г.

Существующие вызовы противодействия торговли людьми

Недостаток координации

Решением вопросов выявления и возврата пострадавших от торговли людьми занимаются более десятка государственных органов Украины¹², в то время как Министерство социальной политики осуществляет роль общего координатора между этими органами. В то же время наибольшая практическая составляющая работы в данной сфере выполняется дипломатическим представительствам и консульским учреждениям Украины. Данные учреждения обеспечивают граждан Украины соответствующими проездными документами, оказывают необходимую консультационную и правовую помощь, а также способствуют возвращению жертв, оставшихся без финансовых средств. Они так же осуществляют надзор за соблюдением прав усыновленных детей и обязаны реагировать на любые нарушения в данной сфере.

Вопросы выявления пострадавших за границей, а также оказания им помощи остаются нерешенными на нормативном и правоприменительном уровнях.

На практике государственные органы далеко не всегда правильно понимают разделение ролей и обязанностей каждого из субъектов в той или иной ситуации. Процедура, регулирующая их взаимодействие¹³ преимущественно направлена на оказание помощи потерпевшим, самостоятельно обратившимся за ней в Украине, а также на перенаправление их в уполномоченный на решение конкретного вопроса орган Украины. В то же время вопросы выявления пострадавших за границей, а также оказания им помощи остаются нерешенными на нормативном и правоприменительном уровнях.

Отсутствие активной слаженной работы компетентных государственных органов было наиболее очевидно по делам о вовлечении завербованных украинцев в преступную деятельность в других странах¹⁴. Особенностью данных дел было большое количество привлекавшихся к уголовной ответственности за границей жертв, которые в большинстве случаев не имели статуса потерпевших по украинским уголовным производствам и не знали о возможности и необходимости его получения. Ввиду их задержания, коммуникация с такими людьми осложнялась.

12. Национальная полиция, Министерство иностранных дел, Министерство социальной политики, Государственная пограничная служба, Министерство внутренних дел, Служба безопасности Украины, Генеральная прокуратура, Уполномоченный Верховной Рады по правам человека, областные и городские государственные администрации и др.

13. Порядок взаимодействия субъектов, которые осуществляют мероприятия в сфере противодействия торговле людьми 2012 г.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2012-%D0%BF> Дата доступа 25 июня 2019 г.

14. Пресс-конференция на тему: «Дело украинских нурьеров». Пресс-центр Главкома, 5 декабря 2017 г.: <https://www.youtube.com/watch?v=Wqe3dvzBzz4> Дата доступа 25 июня 2019 г.

15. существующая ситуация обуславливает значительное организационное и финансовое участие международных и общественных организаций, таких как Международная организация Миграции, Украинский Хельсинский комитет по правам человека, Национальный совет женщин Украины, НПО «Ла Страда-Украина», Каритас-Украина и многих других, осуществляющих программы помощи жертвам, в процедурах возвращения.

В таких случаях наиболее активно действовали не государственные учреждения, а родственники, друзья, общественные и международные организации¹⁵. Они обеспечивали адвокатов для привлекаемых к уголовной ответственности жертв, находили пострадавших, о которых не было известно ранее, обеспечивали признание задержанных за границей украинцев потерпевшими и предоставляли необходимую для освобождения от ответственности информацию зарубежным правоохранительным и судебным органам. Все те же международные организации¹⁶ обеспечивают в Украине деятельность и нескольких «горячих линий» для телефонного консультирования по вопросам противодействия торговле людьми. За период с 2006 по 2018 год только на «горячую линию» МОМ Украины за консультациями обратились 253 450 лиц¹⁷.

Недоверие к органам власти

Нежелание пострадавших обращаться в государственные структуры за получением статуса жертвы является серьезным препятствием обеспечения им помощи. Всеукраинская коалиция общественных организаций по противодействию торговле людьми выделила целый ряд причин, среди которых: страх несоблюдения конфиденциальности; непонимание преимуществ наличия статуса жертвы торговли людьми; формальный подход государственных структур к пострадавшим; некомпетентность лиц, уполномоченных на проведение опроса пострадавших от торговли людьми. Кроме этого, жертвы могут бояться мести со стороны трафикеров, избегать возврата к воспоминаниям о пережитом, а также сомневаться в способности правоохранительных органов защитить их и привлечь виновных к ответственности.

Принимая решение об обращении в государственные структуры потерпевшие опираются на свой далеко не всегда благоприятный, предыдущий опыт общения с представителями государства либо отталкиваются от опыта других жертв. Учитывая, что порядок установления статуса лица, пострадавшего от торговли людьми,¹⁸ не предусматривает каких-либо мер обеспечения конфиденциальности, жертвы нередко полагают, что в случае обращения в государственные структуры, подробности эксплуатации станут известны их близким либо могут быть преданы огласке. Более того, пострадавшие зачастую просто не знают о существующих возможностях получения бесплатной психологической, материальной, юридической помощи либо не верят в то, что она может быть качественной.

Кроме того, пострадавшие могут рассчитывать лишь на небольшие денежные суммы помощи от государства. Вопросы возмещения причиненного им ущерба не являются приоритетными для сотрудников органов правопорядка, расследующих данные преступления. Учитывая отсутствие достаточных знаний о возможности получения материальной помощи, а также о подаче гражданского иска, потерпевшие редко обращаются к государственным структурам по данному вопросу.

Важно отметить, что работа органов уголовной юстиции не ориентирована на защиту потерпевших от повторной виктимизации. Потерпевшие неоднократно допрашивают

16. Представительство Международной организации по миграции (МОМ) в Украине, Координатор проектов ОБСЕ в Украине, Общественная организация «Ла Страда – Украина».

17. Национальная горячая линия по противодействию торговле людьми: <http://www.527.org.ua/index.php/527/> Дата доступа 28 июня 2019 г.

18. Порядок установления статуса лица, пострадавшего от торговли людьми. 2012 г.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417-2012-%D0%BF> Дата доступа 25 июня 2019 г.

ся о подробностях произошедшего на досудебном следствии и обязаны давать показания в суде, чтобы суд мог на них сослаться для вынесения приговора. Гарантии обеспечения безопасности в рамках уголовного судопроизводства отсутствуют, поскольку эффективная система защиты потерпевших и свидетелей на сегодня не создана.

Отдельной проблемой является неэффективность существующих практик оказания государственными структурами Украины помощи жертвам торговли людьми, пребывающим под юрисдикцией других государств. Практическая реализация рекомендации, указанной в ст. 26 Конвенции совета Европы о противодействии торговле людьми 2005 года, имеет ряд сложностей в Украине. Рекомендация предлагает освобождать от наказания жертв торговли людьми за их причастность к незаконным видам деятельности, когда такая причастность является следствием принуждения. Чтобы этого достичь, Украина сначала должна признать человека жертвой торговли людьми. На практике расследование торговли людьми и сбор данных, подтверждающих статус жертвы, могут быть не начаты к моменту привлечения лица к ответственности за границу. Более того, потерпевшие часто действуют в условиях обмана или использования их уязвимого положения, а не принуждения, как предусмотрено в Конвенции. На этом основании государства нередко отказывают в возможности освобождения от наказания или прекращения уголовного преследования. Существуют способы смягчить наказание, добиться помилования или передачи лица для отбытия наказания в Украину, но даже такие решения зависят от законодательства каждого конкретного государства, в котором преследуется лицо. Наконец, в этих процессах отсутствуют четко регламентированные межгосударственные и внутригосударственные нормативные акты и в них вовлечен широкий субъектов, отдельные действия которых могут заблокировать весь процесс.

Государство имеет возможность снизить влияние многих из названных причин, увеличивая уровень доверия к государственным структурам, а также улучшая ситуацию с осведомленностью граждан о реальной возможности получения помощи и поддержки.

Рекомендации

В нормативной сфере уполномоченным органам Украины следует разработать и внедрить в практику **четкие стандарты взаимодействия государственных структур** в сфере выявления и возврата вывезенных из Украины пострадавших от торговли людьми. Такие стандарты должны предусматривать детальные алгоритмы деятельности каждой из структур, а также конкретные формы и процедуры взаимодействия уполномоченных ведомств между собой, с аналогичными органами других стран, с гражданами, и, наконец, с общественными и международными организациями. Стандарты необходимо закрепить на нормативном уровне, например, путем обновления и доработки действующего *Порядка взаимодействия субъектов, которые осуществляют мероприятия в сфере противодействия торговле людьми*.

Для исключения задержек в обмене информацией и принятыми решениями между ответственными органами необходимо **упростить процессы их взаимодействия и координации работы**. В частности, стоит максимально использовать для связи Интернет-технологии, а также электронные системы планирования и организации работы. Внедрение современных технических решений должно обеспечить одно-

временную (параллельную) работу разных органов, сократить время на получение ответа, а равно и принятие решений.

В ходе работы по конкретным кейсам, необходимо четко **определить сферы, в которых каждый из государственных органов выполняет ведущую роль** и, соответственно, должен активно руководить процессом, вовлекая другие государственные органы, а также общественные и международные организации в решение конкретных задач.

Чтобы **способствовать решению вопроса о торговле детьми, необходимо ратифицировать Конвенцию о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления 1993 года**, а также создать на ее основе эффективные процедуры контроля дальнейшей судьбы вывезенных из Украины детей. Такие механизмы должны также найти свое отображение и в *Порядке взаимодействия субъектов, которые осуществляют мероприятия в сфере противодействия торговле людьми*. В дальнейшем следует продолжать **усовершенствовать практики тщательного контроля за проведением процедур суррогатного материнства для иностранцев**. Это должно позволить, как не допускать, так и оперативно выявлять факты фальсификации документов и другие незаконные действия, способствующие незаконному вывозу детей за границу.

Для **увеличения уровня доверия пострадавших** от торговли людьми к государственным органам важным видится **обеспечение принципа конфиденциальности** по отношению к потерпевшим. Данный принцип должен быть надлежащим образом закреплён в *Порядке установления статуса лица, пострадавшего от торговли людьми*. При первом же обращении в государственные структуры пострадавших следует информировать об обеспечении их полной конфиденциальности. Более того, сотрудники должны быть специально отобраны и подготовлены таким образом, чтобы в первую очередь обеспечивать и восстанавливать права пострадавших от торговли людьми.

Кроме того, следует создать необходимую законодательную базу для функционирования программы защиты свидетелей в рамках уголовного судопроизводства Украины. Основываясь на опыте других стран (например, Италии, Германии, Словакии), Украина может предусмотреть возможность применения данной программы к жертвам торговли людьми.

Целесообразно также более эффективно распространять информацию о существующих возможностях получения бесплатной психологической, материальной, правовой помощи пострадавшими от торговли людьми, в особенности среди потенциальных жертв. Для этого можно использовать социальную рекламу и печатные информационные материалы. Следует также продолжить практики информирования об органах, в которые пострадавшие могут обратиться с заявлением об установлении статуса лица, пострадавшего от торговли людьми, а также о преимуществах такого статуса. Необходимо постоянно упрощать и совершенствовать доступ жертв торговли людьми к процедурам установления статуса и получению необходимой помощи.

Учитывая, что успех реализации предлагаемых мер во многом зависит от работы сотрудников государственных органов, необходимо уделить особое внимание **организации их систематического обучения**, которое должно быть ориентированно

на: 1) помощь потерпевшим в составлении и подаче искового заявления о возмещении причиненного ущерба в рамках уголовного производства; 2) максимальное снижение факторов повторной виктимизации во время досудебного расследования и судебного рассмотрения дел; 3) обеспечение безопасности потерпевших в случае угрозы их жизни и здоровью. В ходе организации обучения и работы сотрудники должны быть ориентированы на внедрение принципа конфиденциальности в отношении информации о характере эксплуатации пострадавших. Тем временем, каждый из органов должен обеспечить надлежащую специализацию своих работников, занятых противодействием торговле людьми.

Ссылки

Статистика Генеральной прокуратуры Украины: https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113656&libid=100820# Дата доступа 20 июня 2019 г.

Сайт Министерства Социальной политики Украины: <https://www.msp.gov.ua/timeline/?t=165&from=&till=&m=19#tagpanel> Дата доступа 20 июня 2019 г.

Доклад о торговле людьми за 2018 год Государственного департамента США: https://ua.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/151/UKRAINE-2018_TIPReport_FINAL_Ukr.pdf Дата доступа 18 июня 2019 г.

Отчет о результатах выполнения Государственной социальной программы противодействия торговле людьми на период до 2020 года: <https://www.msp.gov.ua/timeline/?t=165&from=&till=&m=19#tagpanel>. Дата доступа 28 июня 2019 г.

Отчет о противодействии торговле людьми за 2019 г.: https://ua.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/151/Ukraine-2019-TIP_-Country-Narrative-FINAL_Ukr-new-.pdf Дата доступа 25 июня 2019 г.

Дело № 760/9149/14-к // Приговор Соломянского районного суда г. Киева от 17.06.2015 г.: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/45836432> Дата доступа 25 июня 2019 г.

Сайт Министерства социальной политики Украины: <https://www.msp.gov.ua/news/17068.html> Дата доступа 18 июня 2019 г.

В Италии задержаны, арестованы или приговорены более 150 украинских моряков, в Греции – 186, сообщили в МИД Украины: <https://interfax.com.ua/news/general/5692269.html> Дата доступа 18 июня 2019 г.

Порядок установления статуса лица, пострадавшего от торговли людьми. 2012 г.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417-2012-%D0%BF> Дата доступа 25 июня 2019 г.

Порядок взаимодействия субъектов, которые осуществляют мероприятия в сфере противодействия торговле людьми 2012 г.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2012-%D0%BF> Дата доступа 25 июня 2019 г.

Пресс-конференция на тему: «Дело украинских курьеров». Пресс-центр Главкома. 5 декабря 2017 г.: <https://www.youtube.com/watch?v=Wqe3dvzBzz4> Дата доступа 25 июня 2019 г.

Report GRETA (2018) November 2018. Published 22 November 2018: <https://rm.coe.int/greta-2018-20-fgr-ukr-en/16808f0b82> Дата доступа 15 июня 2019 г.

Национальная горячая линия по противодействию торговле людьми: <http://www.527.org.ua/index.php/527/> Дата доступа 28 июня 2019 г.

Влияние COVID-19 на украинских трудовых мигрантов в Чехии, Венгрии, Польше и Италии

Руслан Минич
Павел Кравчук

Резюме

В аналитическом брифе подробно рассматриваются основные последствия пандемии коронавируса для украинских трудовых мигрантов, составляющих наибольшую группу иностранных работников в Европейском Союзе (ЕС). Основное внимание уделяется четырем государствам-членам ЕС с наиболее значительным числом украинских работников, т.е. Польше, Италии, Чехии и Венгрии. Проблемы, с которыми сталкиваются мигранты в настоящее время, включают безработицу и потерю средств к существованию из-за кризиса, превышение срока пребывания и трудности с возвращением, когда страны вводят запреты на поездки для иностранцев. В то же время экономика принимающих стран страдает от нехватки сельскохозяйственных работников-мигрантов, которые играют ключевую роль в цепочках поставок продовольствия.

Рассматриваемые страны решают эти проблемы с переменным успехом. В данной публикации мы стремимся показать, что работает, а что нет. Например, принимающие страны могут разрешить подавать онлайн-заявки и организовывать поездки для сезонных работников из Украины для поддержания своих цепочек поставок продовольствия. Между тем украинцы, выполняющие тяжелую работу за рубежом, будут получать долгосрочное разрешение на пребывание для поиска новой работы и освобождение от обязательной связи с конкретным работодателем или должностью. Дополнительная информация на украинском языке поможет трудовым мигрантам защитить свои права и получить поддержку со стороны принимающего государства. Кроме того, чат-боты¹ могут помочь справиться с коммуникационной перегрузкой, от которой страдают компетентные органы. Индивидуализированная поддержка и более широкие возможности для возвращения облегчат тяжелое положение тех, кто потерял средства к существованию.

Текущий контекст

Пандемия коронавируса (COVID19) поставила мир на паузу весной 2020 г. Целые страны находятся в изоляции, включая большинство государств Пражского процесса. Люди вынуждены оставаться дома. Многие государства объявили чрезвычайное положение и закрыли свои границы.

16 марта Европейская комиссия рекомендовала ограничить несущественные поездки в ЕС для граждан третьих стран сроком на 30 дней. Государства-члены последовали этой просьбе. Все происходило быстро, застав людей врасплох.

Национальные экономики ушли в крутое пике из-за этих мер. Безработица процветает. Ситуация усугубляется для стран, чьи поставки продовольствия зависят от сезонных работников-мигрантов, сажающих и собирающих урожай. Их въезд осложнен запретами на поездки и другими ограничениями.

Трудовые мигранты, оставшиеся в принимающей стране, сталкиваются с другими проблемами. Некоторые потеряли работу и изо всех сил пытаются найти новую. Другим грозит истечение срока действия разрешений на проживание и трудоустройство, которые еще сложнее переформатировать, когда офисы закрыты, а люди вынуждены оставаться дома. Когда ситуация и политические меры меняются так быстро, трудно за ними поспевать. Иностранцы могут испытывать дополнительные трудности с получением полного понимания этих событий на иностранном языке. Это особенно актуально для циркулярных краткосрочных мигрантов.

Разработка более совершенных политических мер могла бы облегчить тяжелое положение трудовых мигрантов, которые являются одной из наиболее уязвимых категорий в контексте новой реальности.

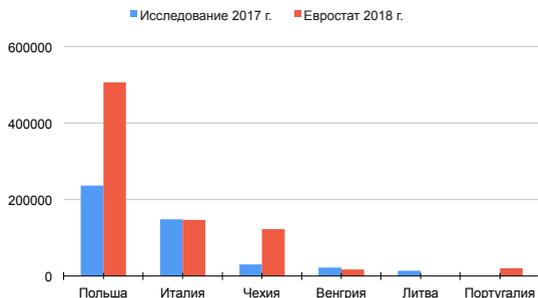
Страны часто вынуждены реагировать быстро. В результате некоторые проблемы, которые могут вернуться после нормализации ситуации, останутся без внимания. Например, легализация пребывания после пандемии или перемещения людей без действительных документов.

Проблемы, с которыми сейчас сталкиваются трудовые мигранты и правительства, уникальны и в то же время типичны. Они требуют быстрого реагирования для поддержания экономики и предотвращения нарушений прав человека в попытке защитить здоровье населения.

Это не должно означать, что экономика превыше здоровья. Изоляция необходима для спасения жизней. В то же время разработка более совершенных политических мер могла бы облегчить тяжелое положение трудовых мигрантов, которые являются одной из наиболее уязвимых категорий в контексте новой реальности. В данной публикации мы сосредоточимся на проблемах, с которыми сталкиваются украинские трудовые мигранты в Польше, Италии, Чехии и Венгрии из-за принимаемых этими странами политических мер, связанных с COVID-19.

Украинцы принадлежат к наиболее многочисленной группе мигрантов, обладающих действующим разрешением на проживание в ЕС. По данным Евростата и Государственной службы статистики Украины, Польша, Италия, Чехия и Венгрия являются основными странами назначения для граждан Украины с точки зрения всех действительных разрешений на оплачиваемую деятельность.

Украинские трудовые мигранты в ЕС: первая пятерка



Источник: Все действительные разрешения на оплачиваемую деятельность, 2018, Евростат; Количество трудовых мигрантов, 2017 г., исследование Государственной службы статистики Украины

Кроме того, многие украинцы в этих странах могут работать, несмотря на другой статус проживания. Например, Италия выдала 76 тыс. разрешений на проживание гражданам Украины для воссоединения семьи (действует с 2018 г.), превратив их в крупнейшую группу мигрантов в этой сфере. Венгрия предоставила гражданство как минимум 90 тыс. жителей Закарпатской области Украины. Между тем Чехия известна как основной пункт назначения для тысяч украинцев, которые работают нерегулярно или были направлены туда с польскими визами.

Хронология пандемии

Уже в январе и феврале, когда Европу еще не поразила эпидемия, в публичном дискурсе появились первые анализы эффективности ограничений на поездки. 30 января в Италии зарегистрированы первые два случая COVID-19, а на следующий день были приостановлены все полеты в Китай. 11 февраля Всемирная организация здравоохранения впервые признала, что ограничения на поездки «могут быть обоснованными с точки зрения общественного здоровья», если они являются краткосрочными и пропорциональными.

К середине марта Украина и четыре рассматриваемые страны закрыли свои границы для иностранцев, хотя и с некоторыми исключениями, и полностью или частично приостановили воздушное, автобусное и морское сообщение. Все страны приняли меры по изоляции, требуя, чтобы их население оставалось дома. Украинские трудовые мигранты, находящиеся и работающие в этих странах, непосредственно чувствуют на себе эти меры вот уже как минимум два месяца. Однако тяжелые последствия могут затянуться на более длительный период.

Опции политики

Увольнение и смена работы

В то время как некоторые отрасли оказались в бедственном положении и попали под основное бремя ограничений, связанных с коронавирусом, другие борются с нехваткой рабочей силы. Следовательно, правительства могли бы облегчить переток работников из законсервированных предприятий в те, что испытывают их нехватку.

На сегодняшний день отсутствуют статистические данные о последних событиях в отдельных секторах рынка труда и о мобильности рабочей силы между ними. Тем не менее, мы можем предположить, что такая мобильность имеет место в некоторой степени.

Все четыре страны узаконили пребывание трудящихся-мигрантов, у которых истекает срок действия документов. Следующим шагом правительство могло бы облегчить процесс смены работы.

Посольство Украины в Чехии получило множество запросов от трудовых мигрантов относительно возможности смены работодателя². Соответственно, эта проблема

2. Из ответа по электронной почте Посольства Украины в Чехии на запрос автора, 10.04

теперь также нашла отражение в онлайн-форме, разработанной в поддержку нуждающихся во время нынешней пандемии. Таким образом, необходимость смены места работы может фигурировать в числе текущих приоритетов украинцев в Чехии.

Группа в Facebook «Украинцы в Будапеште» периодически публикует объявления о работе (напр., для операторов машин, швей, грузчиков). В Польше существует большой спрос на работников торговли, транспорта, логистики, строительства или сельского хозяйства. Опрошенные нами в Италии лица, однако, не заметили всплеска объявлений о работе в тех секторах, где может понадобиться больше рабочей силы из-за бедствия. Одна женщина отметила увеличение времени работы на фабрике по производству коробок, где работает ее муж. Таким образом, мы можем отметить, что смена работы среди украинских трудовых мигрантов происходит во всех рассматриваемых странах, кроме Италии. Однако в какой степени страны разрешают это?

Все четыре страны узаконили пребывание трудящихся-мигрантов, у которых истекает срок действия документов, чтобы удержать их на рынке труда. Однако на практике не всегда легко сменить место работы.

Так, Чехия с 19 марта освободила обладателей карты работника от необходимости работать в течение не менее 6 месяцев, прежде чем они смогут сменить работодателя или должность. В то же время держателям разрешений на трудоустройство все равно приходится обращаться за новым разрешением на трудоустройство, если они меняют работу. Более того, бизнесменам приходится ждать 30 дней, и только если местные жители не претендуют на эту должность, они могут нанять иностранца. При этом работники им нужны немедленно, чтобы реагировать на чрезвычайные ситуации, связанные с коронавирусом.

Украинцы и другие иностранцы в Польше и Венгрии также имеют ограниченные возможности по смене работы, поскольку это требует новых документов. Теперь положение лиц, нанятых и зарегистрированных польскими временными агентствами, улучшилось. Эти агентства ранее подвергались критике за нарушение законов. Формально нанимая человека, они фактически трудоустраивают его в другую компанию. Однако теперь они могут переводить работников в другие компании без необходимости оформлять новые документы, поскольку они официально работают в агентстве.

Если человек потерял работу, что является вполне обычным явлением, учитывая исключительные обстоятельства, то он находится в более сложном положении. В Чехии человек обязан быстро найти нового работодателя, а в Венгрии он должен это сделать почти незамедлительно. Обладатели карты работника в Чехии³ могут остаться только если у них есть работа, а у обладателей разрешения на трудоустройство есть 60 дней, чтобы найти новое место. Украинским работникам в Польше дают

3. Карта работника, выданная Чехией, представляет собой разрешение на долгосрочное проживание с целью трудоустройства в Чехии. Она сочетает в себе разрешение на проживание и на трудоустройство (Управление труда Чешской Республики).

30 дней. Венгерские работодатели обязаны ставить в известность миграционные органы о прекращении трудоустройства в течение 5 дней, а у работника есть 8 дней, чтобы подать апелляцию или найти новую работу после уведомления. По истечении этого времени они должны покинуть страну, если у нет других законных оснований, чтобы остаться.

Возвращение все еще возможно

Хотя украинские трудовые мигранты застряли в принимающих странах, существуют способы возвращения для тех, кто срочно в этом нуждается. Но многие препятствия, в т.ч. созданные их собственной страной, не позволяют им воспользоваться этой возможностью.

Украина закрыла большинство своих пунктов пропуска через границу и запретила трансграничное движение автобусов, пешеходов и поездов 16 марта. Единственный оставшийся вариант – путешествовать на автомобиле. Кроме того, эти ограничения заставили многих полагать, что они в любом случае не смогут попасть в страну. Поэтому многие украинские мигранты, находящиеся в Польше и Венгрии, отчаянно пытались вернуться домой как можно раньше, что привело к очередям и скоплениям людей на открытых пограничных постах. А тем, у кого нет автомобиля, пришлось ждать на контрольно-пропускных пунктах специальных маршрутных автобусов.

В своих попытках вернуться из Чехии и Италии через Беларусь, Австрию, Венгрию или Румынию украинские рабочие все еще боятся штрафов на границе.

Позже Украина ввела обязательство 14-дневной изоляции после въезда, что также не позволило многим вернуться. С 15 апреля на границе с Польшей функционируют только два пограничных поста и один на границе с Венгрией. В то же время общий пассажиропоток находится на рекордно низком уровне за последние 29 лет.

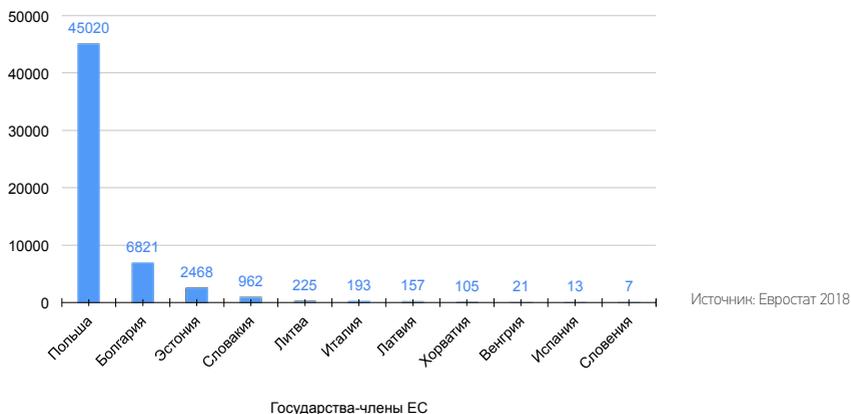
Украинцы, проживающие в Чехии и Италии, которые не имеют общей границы с Украиной, сталкиваются с еще большими трудностями, поскольку им приходится пересекать ряд стран, большинство из которых запретили въезд иностранцам. Поэтому им приходится полагаться на транзитные коридоры через Беларусь, Австрию, Венгрию или Румынию. Поскольку вариантов для путешествий остается очень мало, многие мигранты ищут возможность вернуться в Украину в различных социальных сетях.

Европейская комиссия призвала свои государства «отказаться от административных санкций или штрафов в отношении граждан третьих стран, которые не могут покинуть их территорию из-за ограничений на поездки». Хотя Венгрия объявила, что не будет штрафовать украинцев с просроченными документами, Посольство Украины в Чехии все еще советует своим гражданам оставаться в стране из-за риска быть оштрафованными венгерскими пограничниками. Посольство также запрашивает информацию о таких штрафах, чтобы разобраться с ними позже.

Сезонные работники

Польша, безусловно, является основной страной назначения для украинских сезонных работников, которых в 2018 г. насчитывалось около 45 тыс. человек. Для сравнения, Болгария занимает второе место в ЕС, где работают до 7 тыс. украинских работников.

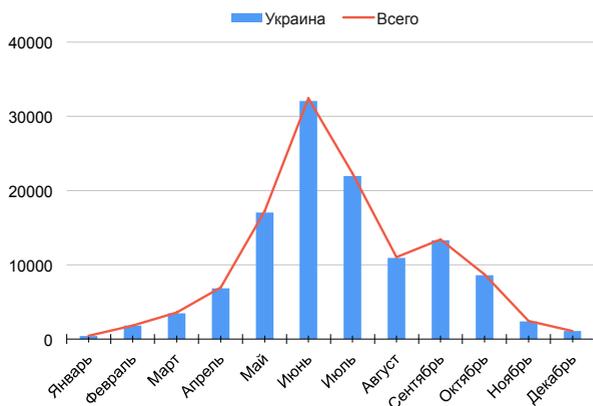
Официальные сезонные работники из Украины



Получив около 99% всех сезонных разрешений на трудоустройство в 2018 г., украинцы составляют ключевую рабочую силу сельского хозяйства Польши. Спрос резко возрастает с мая по сентябрь, а пик обычно достигается в июне.

Польские сезонные разрешения на трудоустройство

Доля украинцев среди сезонных работников





Источник: Министерство семьи, труда и социальной политики Польши, 2018 г.

Около 12% украинских трудовых мигрантов, у которых истек срок действия законных оснований для трудоустройства и которые остались без работы, включая сезонных работников, покинули страну до 1 апреля из-за ограничений, связанных с COVID19, тем самым вынудив польских фермеров бить тревогу.

Считается, что сезонные работники крайне необходимы во время коронавирусных кризисов, особенно когда они выполняют критические функции уборки, посадки или ухода. Поэтому польские власти предприняли шаги по легализации пребывания иностранцев, срок действия документов которых истекает во время чрезвычайного положения. Соответствующие меры действуют с 14 марта. Их действие было распространено на сезонных работников.

По словам польских пограничников, даже работники-новички могут въезжать в страну с сезонными разрешениями, что соответствует рекомендациям Европейской комиссии от 30 марта набирать работников из третьих стран, таких как Украина.

Хотя введенные предварительные меры, на первый взгляд, предотвращают значительные потери в сельскохозяйственном секторе, реальность может быть иной по следующим причинам. Сезонным работникам требуется специальное разрешение на трудоустройство, которое не всегда оформляется до въезда. Многие украинцы въезжают в Польшу как краткосрочные путешественники в безвизовом режиме, прежде чем их работодатели обращаются за разрешением на сезонное трудоустройство. В таких случаях работники могут находиться в Польше до 3 месяцев. А если они въезжают в страну с уже имеющимся визой и разрешением на работу, то имеют право работать до 9 месяцев.

Потенциальные сезонные работники больше не имеют права на въезд без визы и не могут получать визы, пока польские консульства в Украине остаются закрытыми.

Тем не менее, безвизовый въезд кажется легче и является более популярным – из 121 436 иностранцев 86 034 (70%) въехали в страну для пребывания, которое ограничено 3 месяцами. При этом сейчас потенциальные сезонные работники больше не имеют права на безвизовый въезд. Эти потенциальные работники также не могут получить визы, поскольку польские консульства и визовые центры в Украине закрыты. Кроме того, закрытие аэропортов, автобусных и железнодорожных станций еще больше усложняет мобильность. И, наконец, требование оставаться в изоляции в течение

14 дней после въезда в Польшу и Украину представляет собой еще одно серьезное препятствие.

В результате, только те украинцы, которые уже присутствуют в Польше, могут стать сезонными работниками на практике. Кроме того, около 30% украинцев в Польше, потерявших работу или перешедших на сокращенный рабочий день, потенциально также могли бы работать в полях. Между тем сезонные работники, которые остаются в Украине и планируют приехать в мае или июне, имеют для этого мало вариантов, если только не будут приняты политические меры, специально разработанные, чтобы позволить им въехать.

Домашние работники в Италии

Украинцы в Италии, как правило, остаются дольше, по сравнению с теми, кто находится в Чехии, Венгрии или Польше. Около 20% из них проживают в Ломбардии – регионе, наиболее пострадавшем от вспышки коронавируса. Трое из четырех украинцев в Италии – женщины, большинство из которых работают домашней прислужкой (напр., домработницы, сиделки или няни). Сейчас они находятся в довольно критической ситуации.

Италия считает, что домашние работники имеют решающее значение и играют ключевую роль в обеспечении работы страны. То же касается и сезонных работников. Именно поэтому они могут работать и зарабатывать на жизнь. В то же время государство не защищает их от увольнения. 90% сиделок могут сохранить свою работу, поскольку их услуги необходимы пожилым людям. Чаще всего они даже живут со своими пациентами. Домработницы и няньки, наоборот, находятся в гораздо худшем положении, потеряв работу или перейдя на сокращенный рабочий день. На самом деле, последний вариант может быть еще хуже для нанятых работников, поскольку они могли бы получить больше выгоды от увольнения. Это дало бы им право на ликвидационный платеж и другую чрезвычайную государственную помощь (напр., на покупку продуктов питания или гигиены).

Украинские домашние работники не охвачены национальными мерами по спасению экономики. Так, только самозанятые, сезонные работники или работающие в сфере туризма или развлечений имеют право на выплату 600 евро.

Если родители могут претендовать на 600 евро по уходу за детьми, то домашние работники в настоящее время могут надеяться только на «доход последней надежды». Обнадешивает то, что ведутся переговоры об оказании им дополнительной специализированной финансовой поддержки.

Присутствующие в Италии многочисленные нерегулярные мигранты даже боятся покидать свои дома. По данным Итальянского статистического института (2017), около половины всех домашних работников имеют неурегулированный статус. Каждый идущий по улице должен иметь при себе декларацию с объяснением причины прогулки и удостоверение личности. Лица, находящиеся в Италии незаконно, рискуют быть высланными. Кроме того, они могут столкнуться с арестом и тюремным заключением за ложные декларации.

Между тем некоторые итальянцы, ранее нанимавшие украинцев без заключения договора для уклонения от уплаты налогов, но теперь нуждающиеся в их услугах, начали оформлять официальные контракты, тем самым придавая законный статус их пребыванию. Однако это только в тех случаях, когда их работа незаменима.

Предоставление информации

Своевременная, точная и актуальная информация на понятном языке является ключом к обеспечению прав украинцев, работающих за рубежом, и их благополучия в этот критический момент. Иностранные граждане должны знать существующие возможности и ограничения, чтобы избежать тяжелых последствий. Например, украинцы в Италии, с которыми мы разговаривали, сказали, что многие мигранты не знают о так называемых «*buono spesa*» – ваучерах на питание и другие предметы первой необходимости для малообеспеченных семей и тех, кто потерял средства к существованию. Эту информацию можно найти в специализированных группах в Facebook или на сайтах компетентных органов⁴.

Посольство и консульства Украины опубликовали отдельную информацию о легализации иностранцев, у которых истек срок действия документов, в контексте действующих ограничений. Ее также можно найти в социальных сетях. Украинцы также могут связаться с посольством и консульствами через мессенджер, по телефону или электронной почте. Посольство также создало закрытую группу в Facebook для поддержки и защиты своих граждан. Украинские дипломаты в Венгрии придерживаются аналогичного подхода. Между тем органы государственной власти в этих странах не нацеливаются на украинцев в своей коммуникации, которая в основном ведется только на родном языке.

Поскольку украинские граждане в Италии, как правило, являются долгосрочными, а не циркулярными мигрантами, их знание местного языка намного лучше, чем у большинства краткосрочных мигрантов, проживающих в Чехии, Венгрии и Польше. Тем не менее, им было бы полезно получать информацию на украинском языке. Хотя более 60% говорят по-итальянски в быту и 98% – на работе, 71% все еще испытывают трудности с языком.

Подготовка к миру после COVID19

Остается неясным, когда закончатся меры, связанные с COVID19 в рассматриваемых странах. До сих пор они неоднократно продлевались и адаптировались. Тем не менее, некоторые потенциальные узкие места уже можно определить. Чтобы избежать непредвиденных ситуаций, таких как закрытие украинской границы, что побудило тысячи украинцев броситься домой и встать в очередь на границе, необходим активный подход со стороны властей. Один предсказуемый риск состоит в том, что толпы иностранцев (включая украинцев) соберутся перед миграционными службами после завершения изоляции⁵. Польша предоставляет иностранцам только 30 дней для

4. Интервью с украинцами, проживающими в Италии, 1 и 8 апреля

5. Интервью с автором, 1 апреля

легализации их пребывания, что еще больше увеличит нагрузку на национальные миграционные органы, которые и так считаются слишком медленными.

Рекомендации в области политики

Увольнение и смена работы

Когда мигранты теряют свою работу или начинают зарабатывать меньше, у них должна быть возможность найти работу в другом месте, особенно если таким образом они помогут преодолеть сложившуюся чрезвычайную ситуацию. Из четырех рассматриваемых стран Италия предлагает положительную практику в этом отношении, так как трудовые мигранты здесь не привязаны к конкретному работодателю. Поскольку их разрешения на работу не были оформлены для конкретной должности или компании, они просто должны уведомить власти о предполагаемом изменении. Более того, мигранты, потерявшие работу, могут ходатайствовать о получении разрешения на трудоустройство и оставаться в Италии в течение года в поисках работы.

Перевод традиционных процедур и ходатайств в онлайн-режим будет представлять собой улучшение, отражающее необходимость оставаться дома и соблюдать физическую дистанцию. Кроме того, это может сделать процедуры более быстрыми и эффективными.

Возвращение все еще возможно

Государства-члены ЕС должны дополнительно рассмотреть вопрос о дальнейшем упрощении транзита для граждан третьих стран, срок действия разрешения на проживание и трудоустройство которых истек, и для тех, кто стремится вернуться домой. Поскольку возвращающимся мигрантам часто приходится пересекать несколько стран на своем пути, межгосударственное сотрудничество в этом вопросе имеет важное значение.

Сезонные работники

Польша узаконила пребывание отправленных в отпуск за свой счет или уволенных трудящихся-мигрантов, у которых истек срок действия документов, чтобы они могли отправиться на поля и собирать созревшие культуры. Между тем, хотя граница открыта, новым работникам-мигрантам на фермах пришлось преодолеть много препятствий. Польские фермеры призывают правительство внедрить онлайн-заявки на сезонные разрешения на трудоустройство. Они даже готовы обеспечить 14-дневный карантин для вновь прибывших работников.

Другие страны уже упростили этот процесс. Так, Германия намерена доставлять людей самолетом, чтобы избежать длительных поездок на автобусе. Затем трудящихся-мигрантов держат отдельно от национальной рабочей силы в течение

двух недель. Все вновь прибывшие должны будут пройти медицинскую проверку. Между тем Испания договорилась с Марокко впустить около 16 тыс. сезонных работников для сбора красных фруктов, хотя фактически лишь менее половины из них добрались до Испании.

Домашние работники в Италии

Поскольку считается, что домашние работники имеют ключевое и решающее значение для Италии, к ним следует относиться соответственно. Например, иммигранты без документов, собирающие урожай в США, не могут быть арестованы за нарушение правил самоизоляции на дому, если они имеют при себе письмо о выполнении «критически важной работы» от своего работодателя. В результате они могут свободно перемещаться к своим рабочим местам и зарабатывать деньги. Тем не менее, они остаются под угрозой депортации.

Аналогичный, но скорректированный подход мог бы использоваться в отношении украинских домашних работников в Италии. Даже если они работают или пребывают в неурегулированном статусе, их не следует ни наказывать, если они оказывают «критически важные» услуги, ни лишать возможности выполнять свою работу. Хотя это не должно подразумевать автоматическую легализацию их ситуации, идея такой легализации (санатория) также обсуждается в Италии. У итальянцев также должны быть стимулы официально нанимать своих домашних работников. В противном случае они продолжат работать незаконно, несмотря на то, что их пребывание часто имеет законный статус. Кроме того, упомянутая государственная поддержка должна быть направлена на самих домашних работников, чтобы облегчить положение тех, кто потерял работу или перешел на сокращенный рабочий день. Введение такого чрезвычайного дохода ожидалось в апреле.

Предоставление информации

Надлежащая информация и коммуникация имеют критическое значение во время кризисов. Многие украинские трудовые мигранты в Польше, Италии, Чехии и Венгрии нуждаются в поддержке и разъяснении в связи с постоянно меняющимися правилами. Подход украинских представительств в Чехии и Польше является хорошей практикой в этом отношении, поскольку они активно общаются в режиме онлайн со своими нуждающимися соотечественниками. Они охватили наиболее важные вопросы и регулярно обновляют информацию, представленную на своих сайтах. У нуждающихся украинцев есть дополнительная опция обратиться за поддержкой или объяснениями через хэштег #ЗАХИСТ (защита). Они могут задавать вопросы о насущных проблемах, таких как легализация документов с истекшим сроком действия, возможные способы добраться домой, существующие меры изоляции или даже адреса и часы работы аптек, супермаркетов или больниц.

Посольство в Чехии даже отвечает на следующий вопрос: «Я потерял работу и не могу найти новую. Кто может мне помочь?». С момента введения изоляции 12 марта

было получено более 8 тыс. запросов. Между тем посольство в Польше с 15 марта получило более 50 тыс. запросов⁶. По данным Евростата (2018), в Чехии около 132 тыс. украинцев имеют действительные разрешения, а в Польше – 404 тыс.

Конечно, всегда есть возможности для улучшения. Раздел часто задаваемых вопросов, призванный избавить украинцев от необходимости многократно задавать одни и те же вопросы, а персонал – от коммуникационной перегрузки, следует перенести в верхнюю часть домашних страниц соответствующих сайтов. Кроме того, общение может осуществляться через чат-боты, которые уже существуют, но предназначены для иностранцев, посещающих Украину, но не для украинцев за рубежом.

Между тем, некоторые принимающие страны предоставляют ключевую информацию также на украинском языке. Так обстоит дело с Управлением по делам иностранцев Польши. Хотя украинская община в Польше самая большая в ЕС, ее члены часто не знают польского. Около половины из них совсем не знают или очень ограниченно знают язык. Точно так же чешское управление по вопросам труда также предоставляет информацию на украинском языке, хотя и не сообщает о мерах, введенных в связи с COVID19.

Подготовка к миру после COVID19

По окончании текущей изоляции миграционные органы могут столкнуться с потенциальными перегрузками из-за входящих запросов. Чтобы этого не случилось, Венгрия уже принимает онлайн-заявки от работодателей и назначает встречи с работниками.

Между тем Чехия и Италия дают иностранцам больше времени, чем Польша, для легализации своего пребывания после окончания карантина. Обладатели разрешений на трудоустройство и виз с контрактами в Чешской Республике имеют на это 60 дней. В то время как обладатели карт работника могут подать заявку уже во время карантина и работать до принятия окончательного решения. Италия предоставляет время до 15 июня всем трудящимся-мигрантам, чье разрешение на проживание истекло в период с 31 января по 15 апреля.

Иными словами, онлайн-приложения во время изоляции и далее, предназначенные для урегулирования статуса после окончания карантина, могут облегчить потенциальную нагрузку на миграционные службы, особенно в Польше.

6. Ответ Посольства Украины в Чешской Республике и Посольства Украины в Республике Польша, 10 апреля.

Ссылки

Агуадо Хесус и Пинедо Эмма (2020), «Испания хочет, чтобы безработные и иммигранты покрыли дефицит рабочей силы на фермах», Reuters, 7.04, t.ly/nZpyY

Ассоциация юридических исследований иммиграции (2020), «О разрешениях на пребывание в период коронавируса», 3.04, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/03/01-ASGI-ER-rinnovo-permessi-ai-tempi-del-coronavirus.pdf>

Бабанова, Олена (2020), «Изоляция в Польше: как пандемия Covid-19 влияет на сообщество украинских мигрантов», выступление на Zoom-семинаре «Пандемия коронавируса и вынужденная неподвижность», 9.04, <https://www.facebook.com/events/530465601207049/>

Беллуз Джулия и Хоффман Стивен (2020), «Доказательства в отношении запретов на поездки в связи с болезнями, подобными коронавирусу, очевидны: они не работают», The Vox, 23.01, <https://www.vox.com/2020/1/23/21078325/wuhan-china-coronavirus-travel-ban>.

Брыла Эдита (2020), Работники из Украины могут не доехать на сбор. Заменят ли их безработные поляки? Gazeta Wyborcza, 10.04, <https://wyborcza.pl/7,155287,25854033,pracownicy-z-ukrainy-moga-nie-dojechac-na-zbiory-zastapiac.html>

Карли Андреа (2020), «Исцелить Италию: все меры для семей, сотрудников, компаний и здравоохранения», Il Sole 24 Ore, 25.03, <https://www.ilsole24ore.com/art/misure-famiglie-lavoratori-imprese-e-sanita-ecco-pacchetto-cura-italia-ADSNcqF?fromSearch>

«Коронавирус, арест или штрафование незаконных сиделок», Portale Immigrazione [Иммиграционный портал], <https://portaleimmigrazione.eu/coronavirus-la-badante-in-nero-rischia-una-denuncia-denuncia-penale/> дата обращения 10.04.

Коттоне Николетта (2020), «Исцелить Италию: от ваучера на няню до первого бонуса на дом, официальные комментарии», Il Sole 24 Ore, 27.03, <https://www.ilsole24ore.com/art/decreto-cura-italia-risposte-mef-sanita-lavoro-liquidita-e-fisco-ADpzBCG>

Правительство Чехии (2020), «Чрезвычайное объявление – какие меры действуют в настоящее время», <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vyhlaseni-nouzoveho-stavu-180234/>, дата обращения 13.04

Постановление Совета Министров от 31.03.2020 г. об установлении некоторых ограничений, распоряжений и запретов в связи с возникновением эпидемии, 31.03, <http://www.dziennikustaw.gov.pl/D2020000056601.pdf>

Ответ по электронной почте Посольства Украины в Чехии на запрос автора, 10.04, Европейская комиссия (2020), Коммюнике С/2020/2050 Комиссии, «Руководство по введению временного ограничения на несущественные поездки в ЕС, по упрощению процедур транзита для репатриации граждан ЕС и по влиянию на визовую политику» в связи с COVID-19, 2020/С 102 I/02, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(02))

Евростат (2019 г.), «Разрешения на проживание – статистика действительных разрешений на конец года», октябрь, t.ly/xZGVg

Евростат (2018), «Все действительные разрешения по причине, сроку действия и гражданству на 31 декабря каждого года», <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, дата обращения 23.04.

Евростат (2018 г.), «Разрешения для сезонного трудоустройства по статусу, сроку действия, экономическому сектору и гражданству», https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_ressw1_1&lang=en, дата обращения 23.04.

EWL (2019), «Украинцы на польском рынке труда: опыт, проблемы и перспективы», отчет, 3.10, <https://www.ewlhr.eu/news/ukrainians-on-the-polish-labour-market-experiences-challenges-and-perspectives-a-report-by-ewl/>

Гамбарини Франческа (2020), «Коронавирус, экстренный доход, ваучер и помощь для прибывающих незащищенных работников», *Corriere Della Sera* [Вечерний курьер], 29.03, <https://bit.ly/2Vr5Ltb>

«Германия отменяет коронавирусный запрет на использование сезонных работников», *Sergienko Lawyers*, 3.04.2020, <http://sergienkolawyers.com/2020/04/03/germany-lifts-coronavirus-ban-on-seasonal-workers/>

Игорь Исаев, Украинцы в Польше (2020), пост в «Facebook» от 6 апреля, <https://www.facebook.com/isajew.igor/posts/360196644875781>

Интервью с Анастасией и Татьяной, украинцами, проживающими в Италии, 1, 8 апреля. Интервью с Еленой Банановой, экспертом по миграции, 1 апреля. *IRCenter* (2020), «Украинцы в Польше во время эпидемии коронавируса», исследовательская работа, <https://ircenter.com/s/actionable-insights/>

Istat (2018), Жизнь и интеграция иммигрантов в Италии, <https://www.istat.it/it/files//2019/05/Vita-e-percorsi.pdf>

«Италия продлевает срок изоляции до 3 мая, несмотря на давление со стороны бизнеса», *The Local*, 10.04.2020, <https://www.thelocal.it/20200410/italy-set-to-extend-lockdown-until-early-may>

«Италия приостанавливает все полеты в Китай на фоне подтвержденных случаев заболевания коронавирусом в Риме», *The Local*, 31.03.2020, <https://www.thelocal.it/20200131/italy-suspends-all-china-flights-after-coronavirus-cases-confirmed-in-rome>

Джордан Мириам (2020), «Сельскохозяйственные рабочие, в основном без документов, становятся «критически важными» во время пандемии», Нью-Йорк Таймс, обновлено 3.04, <https://www.nytimes.com/2020/04/02/us/coronavirus-undocumented-immigrant-farmworkers-agriculture.html>

Управление труда Чешской Республики (2020), «Карта занятости – информация для работодателей», <https://www.uradprace.cz/web/uk/dla-robotodavciv>, дата обращения 9.04

Максимов Влагыслав (2020), «Премьер-министр Виктор Орбан продлевает ограничения на передвижение «на неопределенный срок», EurActiv, 15.03.2020, https://www.euractiv.com/section/coronavirus/short_news/hungary-update-covid-19/

Мелис Валентина (2020), «600 тыс. в ожидании амнистии. На кону государственного бюджета 1,2 млрд.», Il Sole 24 Ore, 12.02, <https://www.ilssole24ore.com/art/sanatoria-attesa-600mila-stranieri-gioco-12miliardi-le-casse-statali-AC0j9xHB>

Министерство труда и социальной политики (2018), «Украинская община в Италии: ежегодный отчет о присутствии мигрантов», t.ly/Vgxme

Министерство семьи, труда и социальной политики Польши (2018), «Сезонные разрешения на работу для иностранцев», <https://psz.praca.gov.pl/web/urząd-pracy/-/8180228-zezwolenia-na-prace-sezonowa-cudzoziemca>, дата обращения 23.04.

Министерство внутренних дел Чешской Республики (2020), «Новые обязательства и информация для иностранных граждан – профилактика распространения Covid-19», t.ly/zZwgr, дата обращения 9.04

Правительство Польши (2020), «Премьер: мы продолжаем ограничения, связанные с короновирусом», <https://www.gov.pl/web/premier/premier-przedluzamy-ograniczenia-zwiazane-z-koronawirusem>, дата обращения 13.04

Ответ Посольства Украины в Чешской Республике и Посольства Украины в Республике Польша на электронный запрос авторов, 10 апреля.

«Обращение фермеров к премьер-министру по поводу рабочих из Украины. Их отсутствие угрожает парализовать производство», Forsal.pl, 17.03.2020, t.ly/nZpJg

Пограничная служба (2020). «Коронавирус - информация для путешественников», 8.04, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/8304,Koronawirus-informacje-dla-podroznych.html>

Трчка Михал и др. (2018), «Трудоустройство украинских работников с польскими визами в Чешской Республике: от основных схем эксплуатации труда к точкам вмешательства» https://www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/000/841/original/Employment_of_Ukrainian_Workers_through_Polish_visas.pdf

Управление труда Чешской Республики (2020), Працевлаштування, <https://www.uradprace.cz/web/uk>, дата обращения 11.04

Управление по делам иностранцев (2020). «Вспышка коронавируса – особые решения для иностранцев (обновлено), 7.04, <https://udsc.gov.pl/epidemia-koronawirusa-specjalne-rozwiazania-dla-cudzoziemcow/>

Всемирная организация здравоохранения (2020), «Основные мысли в отношении репатриации и карантина путешественников в связи со вспышкой нового коронавируса 2019-nCoV» https://www.who.int/ith/Repatriation_Quarantine_nCoV-key-considerations_HQ-final11Feb.pdf?ua=1

Бабакова, Олена (2020), «Час водіїв, вантажників та продавців: як епідемія вплинула на українських працівників у Польщі», Громадське, 26.03, t.ly/LZPwV

Бабакова Олена (2020), «Чи мігранти залишаться в Польщі? Дізнаємось 10 квітня» Наш вибір, 25.03, <https://naszwybir.pl/chy-migranty-zalyszatsya-v-polshhi-diznayemos-10-kvitnya/>

Генеральне консульство України в Мілані, <https://milan.mfa.gov.ua/>, дата звернення 12.04.2020.

Генеральне консульство України в Неаполі, Прохання ознайомитися тим, хто вимушено залишається в Італії, 27.03, <https://naples.mfa.gov.ua/news/prohannya-oznajomitisya-tim-hto-vimusheno-zalishayetsya-v-italiyi>

Група в «Facebook» (2020), Захист у Італії, <https://www.facebook.com/groups/564009050875445/about/>, дата звернення 10.04

Група у «Facebook» (2020), Генеральне консульство України в Мілані, <https://www.facebook.com/milan.mfa.gov.ua>, дата звернення 13.04

Група в «Facebook», Посольство України в Угорщині (2020), <https://www.facebook.com/ukran.nagykovetseg.magyarorszag>, дата звернення 10.04.

Група в «Facebook» (2020), Посольство України в Італії, <https://www.facebook.com/ukr.embassy.italy>, дата звернення 12.04

Група в «Facebook» (2020), Українці в Будапешті, пост от 6.04, <https://www.facebook.com/groups/1429350384034965/permalink/2271689416467720/>

Державна служба статистики України (2017), «Зовнішня трудова міграція населення (за результатами модульного вибіркового обстеження)», http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2017/bl/12/bl_ztm_2017.zip

Законодавство України (2020), Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211, Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, оновлено 4.03, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF>

«Коронавірус: Угорщина не штрафуватиме українців за протерміновані документи», Євро-пейська правда, 26.03.2020, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/26/7108031/>

Ломоносова Наталія, Філіпчук Ліліана, Фітісова Анастасія (2020), «В центрі епідемії: як переживають коронакризу українські мігранти в Італії», Європейська правда, 27.03, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/03/27/7108037/>

‘На кордоні – рекордний мінімум пасажиропотоку за часи Незалежності’, Українська правда, 8.04 <https://www.pravda.com.ua/news/2020/04/8/7246970/>

‘На польському кордоні утворилися довжелезні черги з українців, охочих повернутись додому’, Європейська правда, 27.03.2020, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/27/7108069/>

«Офіційно: громадянство Угорщини отримало близько 94 000 закарпатців», Мукачево.нет, 27.02.2015, <http://www.mukachevo.net/ua/news/view/105782>

‘Польський бізнес скаржитися на брак українських працівників, їх виїхало 12%’, Економічна правда, 1.04.2020, <https://www.epravda.com.ua/news/2020/04/1/658811/>

Посольство України в Італійській Республіці, в Республіці Мальта та в Республіці Сан Марино (за сумісництвом), <https://italy.mfa.gov.ua/>, дата звернення 11.04.2020.

Посольство України в Республіці Польща (2020), «Заповніть електронну анкету «ЗАХИСТ/РеспублікаПольща» для оперативного зв'язку з Вами!», 27.03, <https://poland.mfa.gov.ua/news/zapovnit-elektronnu-anketu-zahistrespublikapolshcha-dlya-operativnogo-zvyazku-z-vami>

Посольство України в Угорщині (2020), <https://hungary.mfa.gov.ua/>, дата звернення 10.04

Посольство України в Чеській Республіці (2020), #ЗАХИСТ у Чехії: Відповіді на найчастіші запитання, 1.04, <https://czechia.mfa.gov.ua/news/zahist-u-chehiyi-vidpovidi-na-najchastishi-zapitannya>

Посольство України в Чеській Республіці (2020), пост в «Facebook» от 10.04 <https://www.facebook.com/UkraineEmbassyinCzechia/posts/2901725816587380>

Посольство України в Чеській Республіці (2020), «#ЗАХИСТ // Чеська Республіка», 1.04, t.ly/Zg0Ar

Токарюк Ольга (2020), «Хто повертається, а хто залишається: як на заробітчан в Італії впливає ситуація з коронавірусом», Громадське, 2.04, t.ly/1xDbе

Западнобалканский миграционный маршрут (2015-2019)

Нермин Оруч
Даница Сантич

Аннотация

В настоящее время регион Западных Балкан в основном представляет собой транзитную зону для беженцев и мигрантов с Ближнего Востока, Западной и Южной Азии и Африки, стремящихся попасть в Западную и Северную Европу. Почти миллион человек проследовали через Западные Балканы (ЗБ), стремясь попасть в ЕС в 2015-2016 гг.¹.

Официальное «закрытие» маршрута в марте 2016 г. значительно сократило потоки мигрантов и беженцев, но не остановило их полностью. В целом это скорее привело к увеличению числа «застрявших» мигрантов и соискателей убежища, которые были задержаны или чье путешествие затянулось, что вынудило их оставаться в предполагаемых странах транзита на протяжении нескольких месяцев или дольше. Наблюдаемое в последнее время перенаправление мигрантов через Боснию и Герцеговину создало дополнительные проблемы для и без того уязвимого и институционально слабого государства. Поскольку поддержка ЕС была ограниченной, местное население восприняло это как попытку максимально долго удерживать застрявших лиц на Западных Балканах.

Целью данного отчета является оценка недавних миграционных потоков через Западные Балканы с использованием имеющихся статистических данных² из национальных и международных источников. В отчете будет представлена краткая хронология событий начиная с 2015 г. и отдельные национальные данные, а затем будут предложены конкретные политические рекомендации и выводы. Выбор стран и их порядок соответствуют количеству лиц, принятых за период, охваченный отчетом.

В этом отчете содержится призыв к принятию скоординированных на региональном уровне ответных мер, призванных:

- ✓ предоставить помощь и защиту мигрантам;
- ✓ улучшить поисково-спасательные возможности в прибрежных районах;
- ✓ обеспечить солидарность с основными странами назначения;
- ✓ обеспечить доступ к законным путям, схемам переселения, воссоединению семей, трудовой миграции, образовательным программам и улучшение защиты детей и женщин, особенно когда они подвергаются жестокому обращению или насилию;
- ✓ обеспечить надлежащие меры по преследованию лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, и торговцев людьми.

1. См.: www.unhcr.org/en-my/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html

2. Следует подчеркнуть, что настоящий отчет также столкнулся с проблемами, характерными для миграционных данных, т.е. отсутствие охвата и надежности. Более того, данные по разным странам, включенным в анализ, не согласованы, что затрудняет их сравнение. В некоторых странах (напр., в Хорватии и Боснии и Герцеговине) предпринимались некоторые попытки согласовать данные с Регламентом ЕС 862/2007, но в этом отношении еще предстоит проделать большую работу.

Текущий контекст

Кульминация финансового кризиса (2008 г.) и «арабская весна» (2010 г.) оказали «эффект домино» на смешанную миграцию в Европу. С 2009 г. около 3,4 млн. человек въехали в ЕС неурегулированно³, что стало крупнейшим перемещением людей в Европе с момента окончания Второй мировой войны. Ситуация усугубилась из-за конфликтов и гражданских беспорядков в Сирии, Ираке и Афганистане, вынуждая население этих стран бежать в Европу в поисках безопасности. Наряду с гражданами этих стран, беженцами и иными мигрантами, прибывающими в Европу, обычно были выходцы из Ирана, Пакистана, Сомали, Эритреи и Ливии, а также других государств Северной и Субсахарской Африки. Государства-члены ЕС (ГЧ ЕС) не смогли сформулировать общую политику убежища, хотя и предприняли определенные шаги для повышения эффективности управления «миграционным кризисом», такие как: ограничение пересечения границ, укрепление институционального потенциала, предоставление гуманитарной помощи и участие в дипломатических переговорах со странами происхождения⁴. Эти действия привели к значительному сокращению числа лиц, прибывающих неурегулированно: с 1,8 млн. чел. в 2015 г. до 206 тыс. чел. в 2017 г. и 144 166 чел. в 2018 г.⁵

Более миллиона беженцев воспользовались балканским маршрутом, чтобы проследовать в Австрию, Германию и Швецию, при этом около 578 тыс. беженцев зарегистрировались в Сербии на этом пути (Офис УВКБ ООН в Белграде, 2015). Эти цифры представляют собой приблизительную оценку. Если предположить, что в транзитных странах зарегистрировалось примерно две трети мигрантов, то их фактическое число, вероятно, будет намного выше (Бернеч и Шело-Шабич, 2016). Балканские и средиземноморский коридоры до сих пор остаются интенсивными миграционными маршрутами.

Подписание Соглашения между ЕС и Турцией в марте 2016 г.⁶ было направлено на предотвращение перемещения мигрантов из Турции в Европу и внесло значительный вклад в «закрытие» балканского маршрута и резкое сокращение числа лиц, пытающихся попасть в ЕС. В то же время ужесточение пограничного контроля привело к тому, что очень многие транзитные мигранты «застряли» на Западных Балканах. В то время как политики поспешили объявить о «закрытии» западнобалканского маршрута, недавние статистические данные и отчеты свидетельствуют, что им продолжают пользоваться, а с начала 2019 г. потоки снова увеличились⁷. Выбор мигрантами этого маршрута зависел от различных факторов, включая количество путешествующих лиц, их предполагаемое гражданство, маршруты и желаемый пункт назначения, демографический профиль, а также продолжительность пребывания, компетентные органы и организации, пытающиеся оказать им поддержку.

3. См.: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>

4. См.: www.nationalinterest.org/feature/how-europe-dealt-migration-37577

5. См.: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>; <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

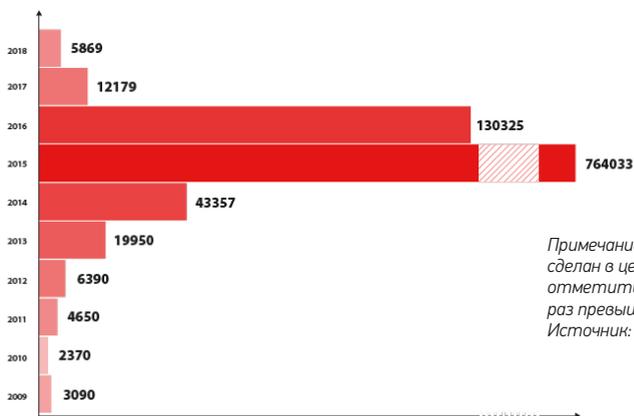
6. Соглашение между ЕС и Турцией: Вопросы и ответы, Брюссель, 19 марта 2016 г. Доступно по ссылке: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm.

7. См.: <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/balkans-migration-and-displacement-hub-data-and-trend-analysis-regional-overview-january>

Управление балканским миграционным маршрутом

Миграционный коридор, созданный весной 2015 г., позволил гражданам третьих стран пересекать Западные Балканы по пути из Греции в Западную Европу. Потoki через регион резко увеличивались до подписания Соглашения между ЕС и Турцией в марте 2016 г. и введения новых пограничных ограничений Венгрией, Хорватией, Сербией и Северной Македонией. Степень, в которой «миграционный кризис» затронул страны Западных Балкан, проиллюстрирована ниже. Произшедшие в то время изменения в политике сформировали четыре основных этапа трансформации маршрута.

Рис. 1. Нелегальное пересечение границы со странами Западных Балкан, 2009-2017 гг.



Примечание: Разрыв в столбце за 2015 г. сделан в целях презентации, но следует отметить, что фактическая цифра в 7 раз превышает, напр., показатель 2014 г., Источник: FRONTEX, 2019

Рис. 2. Западнобалканский маршрут



* Македония = Северная Македония;
 ** «Европейские страны» = страны ЕС; *
 ** Косово – в соответствии с резолюцией ООН 1244.
 Источник: DW, 2015

Первый этап

По состоянию на 2015 г. количество сирийских беженцев, прибывающих в Турцию, а затем в Грецию, значительно увеличилось, при этом большинство из них намеревались двигаться дальше на север через Балканы. Странам, находившимся на пути следования, удалось наладить прием мигрантов, обеспечить их жильем, питанием и удовлетворить их насущные потребности после первоначального шока и очевидной неготовности справиться с такими большими потоками людей за такое короткое время. Первый центр приема мигрантов в Сербии открылся в июле 2015 г. в Прешево, недалеко от границы с Северной Македонией. Он служил основным пунктом регистрации мигрантов на пути следования. Его открытие имело решающее значение, поскольку все большее число мигрантов нуждались в гуманитарной поддержке.

Число мигрантов, находящихся в Сербии, увеличивалось не только вдоль границы с Северной Македонией, но и в сербских муниципалитетах, граничащих с Венгрией, откуда совершалось неконтролируемое пересечение границы в Венгрию. В ответ на это в августе 2015 г. в Каньже открылся еще один центр приема. Поскольку число транзитных мигрантов в Сербии продолжало расти, Белград стал центральным узлом на маршруте, где продолжающие путь мигранты могли отдохнуть и получить информацию о дальнейшем путешествии. На первом этапе около 1 тыс. мигрантов ежедневно посещали парки в центре города. Поскольку большинство людей продолжали двигаться дальше в Венгрию и Западную Европу, их пребывание в Сербии ограничивалось несколькими днями.

Второй этап

В то время как Северная Македония внесла изменения в свой Закон об убежище, разрешив упрощенный транзит (в основном на поездах и автобусах) через свою территорию, венгерские власти отреагировали на увеличение потоков, соорудив первую часть двойного забора вдоль границы с Сербией. Это возымело немедленный эффект на маршрут дальнейшей миграции, который переместился в Хорватию, Словению и Австрию. Возникшая в ответ на неконтролируемое перемещение людей стена, ставшая предметом ожесточенных споров, спровоцировала возведение еще нескольких стен вдоль маршрута – между Венгрией и Хорватией, Словенией и Хорватией, Северной Македонией и Грецией, а также Австрией и Словенией. Кроме того, некоторые расположенные вдоль маршрута страны время от времени закрывали свои границы. Такой несогласованный подход привел к разногласиям между Сербией и Хорватией и полному закрытию их общей границы⁸. Когда маршрут сместился в сторону Хорватии, ее правительство отреагировало на это, организовав транспортировку транзитных мигрантов, пытаясь воспрепятствовать им свободно перемещаться по стране.

8. Хорватия обвинила Сербию в недостаточном сотрудничестве и переложении проблемы на Хорватию, когда около 44 тыс. мигрантов прибыли в Хорватию за одну неделю (Бенедетти, 2017). Эта ситуация переросла в так называемую «торговую войну» между двумя странами, которая длилась пять дней в сентябре 2015 г.

Решение Ангелы Меркель разрешить сирийцам ходатайствовать об убежище в Германии, несмотря на то, что они въехали в ЕС через другое государство-член, привело к рекордному количеству мигрирующих лиц и превратило Германию в главный пункт назначения для соискателей убежища в Европе⁹. В октябре 2015 г. в центре приема в Прешево (Сербия) было зарегистрировано более 180 тыс. чел., причем в самые напряженные дни количество лиц, пересекавших границу, превышало 10 тыс. чел. (Сантич и соавт., 2016).

На этом этапе ЕС принял Чрезвычайный план переселения, направленный на переселение до 160 тыс. беженцев (в основном сирийцев, эритрейцев и иракцев) из Италии и Греции в другие государства-члены в течение двух лет¹⁰. Поскольку страны Вышеградской группы (Чехия, Венгрия, Польша и Словакия) отклонили этот план, к 2019 г. по этому плану было переселено только 35 тыс. человек¹¹.

В единственном документе, предусматривающем участие западнобалканских стран в планах ЕС – «Плане действий из 17 пунктов»¹² – отмечается, что вызовы, существующие на балканском миграционном маршруте, не могут быть решены посредством национальных действий, а только посредством коллективных трансграничных усилий. Западнобалканские страны договорились улучшить свое сотрудничество и начать совместные консультации, в результате которых были приняты практические оперативные меры для немедленной реализации. В Плане действий признается необходимость постоянного обмена информацией между заинтересованными странами, особенно с учетом приближающегося зимнего периода и общего стремления избежать гуманитарного кризиса. В Декларации Сербия и Северная Македония непосредственно названы транзитными странами, которые нуждаются в наибольшей помощи. Хотя в ней также содержался призыв к переселению 50 тыс. человек, разбросанных вдоль маршрута, непосредственные обязательства каждого государства не были конкретизированы (Петрониевич, 2017; Велимирович, 2018).

Третий этап

С 2015 г. общественный дискурс и освещение в СМИ миграции в Европу становились все жестче. Общественность и СМИ подвергли сомнению не только общую реакцию Европы на входящую миграцию, но и принятие мигрантов в принципе. Освещение в СМИ по всему ЕС вполне ожидаемо было сосредоточено на оценке кризиса европейской границ¹³, «катане» на Европу, которой способствует миграционная политика «открытых дверей»,¹⁴ и вытекающем из этого страха терроризма. Антимигрантские настроения усилились в странах ЕС и Западных Балкан. Политики отреагировали введением новых ограничительных мер по всей Европе. 24 февраля 2016 г. начальники полиции всех стран вдоль балканского маршрута согласовали Декларацию

9. См.: <https://edition.cnn.com/2018/07/06/europe/angela-merkel-migration-germany-intl/index.html>

10. См.: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf

11. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_managing-migration-factsheet-step-change-migration-management-border-security-timeline_en.pdf

12. См.: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20151026_1_en

13. См.: www.bbc.com/news/world-europe-34850310

14. См.: www.businessinsider.com/how-paris-attacks-affect-refugee-policy-2015-11

«Совместное управление миграцией», что привело к «закрытию» маршрута в марте 2016 г. Эта Декларация, воспринимаемая как нарушение международного беженского права и прав человека (Петрониевич, 2017), призывает к единым стандартам регистрации и строгому применению критериев въезда. Это привело к введению квот сначала Австрией, а затем и всеми другими странами, расположенными вдоль маршрута.

Четвертый этап

Соглашение между ЕС и Турцией от марта 2016 г. значительно сократило количество мигрантов, прибывающих в ЕС и пересекающих Балканы. Однако закрытие границ привело к увеличению количества случаев незаконного ввоза мигрантов, что выявило проблему отсутствия контроля, а также вызвало различные опасения в отношении прав человека (Сантич и соавт., 2017). Таким образом, Западные Балканы превратились в буферную зону между государствами-членами ЕС: Грецией и Болгарией, с одной стороны, и Венгрией и Хорватией, которые решили полностью закрыть свои границы, с другой. Относительно нестабильная политическая ситуация на Балканах, меняющиеся условия в странах происхождения и появление или исчезновение альтернативных маршрутов (напр., центрально-средиземноморского маршрута через Ливию и западно-средиземноморского через Марокко) – все это повлияло на миграцию, наблюдаемую вдоль балканского маршрута.

По состоянию на март 2016 г. зависимость мигрантов от лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, увеличилась, создавая новые географические зоны неформальной мобильности и поддерживая интенсивность использования балканского маршрута (Минка и соавт., 2019). Учитывая новые обстоятельства, мигранты несколько раз меняли маршрут, сначала следуя через Болгарию и Румынию, а с 2018 г. переключились на Албанию, Черногорию и Боснию и Герцеговину. Количество лиц, размещенных в центрах приема, неофициальных приютах или вне их в западнобалканских странах во втором квартале 2018 г., оценивается примерно в 8,5 тыс. чел. Доля детей среди транзитных мигрантов колебалась от 19% до 32%. Доля несопровождаемых несовершеннолетних среди этих детей варьируется в зависимости от страны: от 8% в Северной Македонии до 52% в Сербии. Подавляющее большинство несопровождаемых несовершеннолетних составляли мальчики из Афганистана и Пакистана¹⁵.

В 2018 г. общее количество нерегулярных мигрантов, официально зарегистрированных властями в западнобалканских странах, составило 61 012 чел., что в пять раз больше, чем в 2017 г., когда этот показатель составил 13 216 чел. Наиболее значительный рост произошел в Боснии и Герцеговине, где в 2018 г. было зарегистрировано 23 848 мигрантов. Этот показатель был в 20 раз выше, чем в 2017 г., и вдвое выше, чем для всех остальных западнобалканских стран вместе взятых¹⁶. Мигранты, зарегистрированные в 2017 г. и 2018 г., использовали более разнообразные маршруты, часто регистрируясь более чем в одной транзитной стране. Увеличение количества

15. См.: https://resourcecentre.savethechildren.net/node/13794/pdf/sc_bmdh_data_regional_overview_april-june_2018_web.pdf c.2

16. <https://rovienna.iom.int/story/new-data-population-movements-western-balkans>

лиц, перемещающихся через Албанию и Черногорию, которые не были затронуты в 2016 г., показывает, как изменился маршрут с середины 2017 г.¹⁷ Резкий рост миграционных потоков сопровождался более частыми сообщениями о недопуске на территорию и проявлениях жестокости и физического насилия на границах. Это не убедило тысячи мигрирующих лиц в необходимости прекратить свое путешествие в Европу. Организации гражданского общества сообщали о дружинах, участвовавших в стычках с соискателями убежища вдоль сербско-венгерской границы (АРС, 2016), а также о множественных случаях насилия, в ходе которых мигранты, пытавшиеся въехать в Венгрию, в т.ч. женщины и дети, подвергались избиениям, запугиванию и унижению и в конечном итоге были выдворены обратно в Сербию¹⁸.

Политическая реакция

Политическая реакция на возникающую миграционную ситуацию на западнобалканском маршруте была преимущественно национальной, с очень слабой координацией между затронутыми государствами. Первоначальная политическая реакция была в первую очередь мотивирована желанием сократить приток мигрантов без учета воздействия на другие страны. Так, президент Хорватии заявил, что «нужно применить немного силы, чтобы дать отпор» соискателям убежища и мигрантам, пытающимся перебраться в Хорватию из соседней Боснии. Ранее Министерство внутренних дел Хорватии опровергло различные сообщения о жестоком обращении с беженцами на границе и о практике недопуска на территорию со стороны хорватской пограничной полиции в нарушение как европейского, так и международного беженского права¹⁹. В этом разделе анализируется ситуация и политическая реакция в каждой стране в рамках четырех этапов, описанных выше.

Северная Македония

Северная Македония была первой западнобалканской страной, столкнувшейся с массовым притоком мигрантов. До 2010 г. большинство лиц, въезжающих в страну, были выходцами из бывшей Югославии, Албании и Турции. Однако с тех пор в Северную Македонию прибывает все больше соискателей убежища из-за пределов региона – в первую очередь из Афганистана, Пакистана и Сомали. По состоянию на 2015 г. Сирия и Ирак превратились в основные страны происхождения. До этого транзитная миграция через Северную Македонию не попадала в общественное поле зрения и не обсуждалась публично.

Табл. 1. Количество ходатайств об убежище, поданных в Северной Македонии за год

2011	2012	2013	2014	2015 (1-я половина)
744	638	1 353	1 289	1 446

17. Там же

18. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-november-monthly-focus-hate-crime_en.pdf с. 8

19. <https://www.unhcr.org/refugeebrief/the-refugee-brief-15-july-2019/>

Хотя 80% заявителей были одиночными мужчинами (от 18 до 35 лет), количество несопровождаемых несовершеннолетних также было значительным²⁰. В течение 2015 г. и в начале 2016 г. несколько сотен тысяч мигрантов проследовали через Северную Македонию транзитом. Поскольку регистрация мигрантов началась только 19 июня 2015 г., их общее количество остается неизвестным. УВКБ ООН начало наблюдение за пересечением границы из Греции (в Гевгелии) с 1 июля 2015 г., предоставляя жилье и базовые гуманитарные услуги. По оценкам по состоянию на конец 2015 г. границу пересекли около 700 тыс. мигрантов. Количество ежедневно прибывающих колебалось от 5 тыс. до 10 тыс. человек.²¹ Первоначально полиции удавалось регистрировать от трети до половины прибывших. По состоянию на декабрь 2015 г. система обнаружения заработала в полном объеме, фиксируя всех мигрирующих лиц.

Северная Македония оставалась исключительно транзитной страной, и (почти) все мигранты покидали ее после непродолжительного пребывания. В лагере в Гевгелии были места для отдыха, туалеты и водопроводные краны. Гуманитарные организации обеспечивали питание, Красный крест – первую помощь²². Перед пересечением границы с Сербией мигранты обычно останавливались в Лояне и Ваксинце – двух деревнях, известных своими неформальными лагерями для мигрантов, которые, по словам очевидцев, работали под непосредственным управлением лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов²³.

Несмотря на некоторые улучшения, УВКБ ООН отметило, что «на практике в системе убежища сохраняются значительные недостатки» и что Северная Македония «не смогла обеспечить доступ соискателей убежища к справедливой и эффективной процедуре убежища» (УВКБ ООН Северная Македония 2015: 21).

Табл. 2. Основные статистические данные о смешанной миграции по Северной Македонии

Северная Македония	Незаконное пересечение границы	Количество нерегулярных мигрантов, находящихся в стране	Лица, зарегистрированные в иммиграционных центрах	Свидетельств а о намерении искать убежище	Количество одобренных ходатайств об убежище
2014 г.	-	-	-	1 289	13
2015	750 000	-	317 507	435 907	3
2016	-	130	-	89 152	6
2017	-	79	-	147 (162 чел.)	-

Источник: Международная организация по миграции, «Миграционные потоки – Европа», 2018 г

20. См.: www.refworld.org/pdfid/55c9c70e4.pdf

21. См.: www.irmo.hr/wp-content/uploads/2016/05/At-the-Gate-of-Europe_WEB.pdf. c.5

22. См.: www.irmo.hr/wp-content/uploads/2016/05/At-the-Gate-of-Europe_WEB.pdf. c.5

23. Безнеч и соавт. (2016) «Управление Балканским маршрутом: Македония, Сербия и европейский пограничный режим», с. 17

В августе 2015 г. правительство Северной Македонии решило на время полностью закрыть свою южную границу и объявило чрезвычайное положение. Эта мера способствовала усилению давления на ЕС и международное сообщество с целью оказания дополнительной помощи и финансовой поддержки стране. После открытия границы транзит через Северную Македонию координировался Центром кризисного управления и стал более упорядоченным (Безнеч и соавт., 2016).

В марте 2016 г. вступило в силу Соглашение между ЕС и Турцией. В ответ Северная Македония снова закрыла границу с Грецией, вызвав тем самым эффект домино с точки зрения новых ограничений. Внезапное и перманентное закрытие границы привело к возникновению большого импровизированного лагеря в Идомени (Греция), где проживало до 15 тыс. мигрантов. В результате закрытия западнобалканского коридора около 1 600 человек застряли в Северной Македонии.

В Северной Македонии соискателей убежища немедленно переводят в центры приема в Скопье, Визбегово и Гази-Баба, где проводятся собеседования по вопросам убежища. В 2017 г. положительное решение было вынесено в отношении 147 из 162 ходатайств об убежище. В 2018 г. через страну проследовало 1 518 мигрантов, 95 из которых были размещены²⁴.

Сербия

Сербия гармонизирует свое миграционное законодательство с законодательством ЕС. Либерализация визового режима и открытие разделов для переговоров по вступлению в ЕС потребовали разработки определенных правовых актов для управления убежищем и транзитной миграцией. Потоки, наблюдавшиеся на пике «миграционного кризиса», также стали причиной принятия ряда законодательных актов. Возможно, самым важным из них был новый Закон об убежище и временной защите 2018 г.²⁵ Уже в июне 2015 г. была создана так называемая Рабочая группа по смешанной миграции, в которую вошли все соответствующие министерства и заинтересованные стороны²⁶. Его основные задачи заключались в содействии межинституциональной координации приема и транзита мигрантов, совершенствовании системы регистрации и удовлетворении основных гуманитарных потребностей наиболее уязвимых слоев населения. В число первоочередных задач, требующих решения, также входило создание новых и улучшение существующих центров, предоставление медицинских услуг, продуктов питания и непродовольственных товаров, а также обеспечение надлежащей санитарии.

24. См.: https://resourcecentre.savethechildren.net/node/15187/pdf/refugees_and_migrants_balkans_regional_overview_q4_2018_sc_bmdh_data.pdf

25. Наиболее важные законы, касающиеся управления миграцией, которые представляют собой значительный шаг на пути к согласованию с законодательством ЕС, включают Закон о защите государственной границы (2008 г.), Закон об управлении миграцией (2012 г.), Закон о трудоустройстве иностранцев (2014 г.) и др. Кроме того, Сербия приняла соответствующие стратегии, такие как: Стратегия борьбы с нелегальной миграцией на период 2009–2014 годов (2009 г.) и 2017–2020 годов (2017 г.), Стратегия управления миграцией (2009 г.), Стратегия интегрированного управления границами (2006) и Стратегия реинтеграции в рамках Соглашения о реадмиссии (2009), а также планы действий по направлениям. Таким образом, Сербия подготовилась к открытию Главы 24 (Правосудие, свобода и безопасность), которая включает разделы, касающиеся убежища, миграции, визового режима, внешних границ и Шенгенской зоны.

26. Среди них Министерства внутренних дел, труда, здравоохранения, иностранных дел и интеграции в ЕС, а также Комиссариат по делам беженцев и миграции и Представительство ЕС.

В Плана действий на случай увеличения притока мигрантов от сентября 2015 г. определены компетентные органы, организации и учреждения и их конкретные задачи в случае массового притока, а также соответствующие меры и необходимые ресурсы. Несколько международных организаций (напр., МОМ, УВКБ ООН и ЮНИСЕФ) и местные НПО оказывали помощь мигрантам с самого начала кризиса. Они действовали в сотрудничестве с государственными учреждениями и местными сообществами.

По официальным данным, 577 995²⁷ мигрантов пересекли Сербию в 2015 г. Ежемесячное количество колебалось в зависимости от новых национальных правил, последних ограничительных мер, введенных государствами-членами ЕС, или закрытия границ. В октябре 2015 г. наблюдался пик, когда 180 307 чел. проследовали через Сербию транзитом и в страну ежедневно въезжало до 10 тыс. мигрантов.

Табл. 3: Количество ходатайств об убежище в государствах-членах ЕС, 2008-2015:

Год	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Всего
2008													77
2009	4	4	21	19	35	26	35	21	26	22	17	45	275
2010	27	18	36	36	37	35	17	38	57	68	92	61	522
2011	97	140	205	251	283	397	342	419	375	219	240	164	3132
2012	199	64	115	108	227	261	238	242	352	358	334	225	2723
2013	157	193	381	490	370	272	369	335	627	651	607	614	5066
2014	943	596	516	651	761	790	1170	1547	1524	2353	2201	3438	16490
2015*	2425	2537	3761	4425	9034	15209	29037	37463	51048	180307	149923	92826	577995

* Данные за 2015 г. представляют собой свидетельства о намерении искать убежище; Источник: Министерство внутренних дел, Сербия

В январе и феврале 2016 г. 96 236 чел., в основном из Сирии, Афганистана, Ирака, Сомали и Пакистана, пересекли Сербию со «свидетельством о намерении искать убежище» (Миграционный профиль, 2017:44)²⁸. После закрытия маршрута в оставшуюся часть 2016 г. было оформлено только 12 811 сертификатов, что составляет всего 2% от показателей 2015 г. Только 577 мигрантов (3%) действительно ходатайствовали об убежище, а в отношении почти половины их заявлений (267) рассмотрение впоследствии было приостановлено. В конечном итоге 19 человек получили защиту в Сербии (Миграционный профиль, 2016), в то время как подавляющее большинство соискателей убежища отправились в ЕС, не завершив свои процедуры убежища.

В 2017 г. было оформлено 6 195 намерений искать убежище по сравнению с почти 100 тыс. в 2016 г. (Министерство внутренних дел, 2018). В 2017 г. около 4 тыс. мигрантов были размещены в центрах убежища и приема по всей Сербии.²⁹

27. Оценки количества мигрантов, проследовавших транзитом по балканскому маршруту в 2015 г., различаются: Европейский Парламент оценил его в 596 тыс. чел., УВКБ ООН – в 815 тыс. чел., а МОМ – в 639 152 чел. По данным FRONTEX, в 2015 г. было совершено 885 тыс. незаконных пересечений границы (Минка и Рийне, 2017). Реальное количество, скорее всего, – больше, поскольку оценки называют, что только две трети всех мигрантов были зарегистрированы по прибытии в страны транзита (Шело-Шабич и Борич 2015).

28. «Свидетельство о въезде на территорию Республики Сербия для мигрантов» было официально опубликовано в Официальном вестнике РС № 81 от 24 сентября 2015 г., но было введено в действие несколько позже. Свидетельство выдавалось Министерством внутренних дел на границе, когда мигранты въезжали в страну, или если их обнаруживали без свидетельства во время проживания в стране.

29. См.: www.kirs.gov.rs

Социально-экономический статус, пол и возраст прибывающих мигрантов постепенно менялись от более богатых, более образованных мужчин в возрасте 18-35 лет к более бедным, менее образованным лицам, среди которых было больше женщин, детей и пожилых. В 2018 г. зарегистрирован следующий состав: Афганистан (51,57%), Пакистан (17,44%), Ирак (14,72%), Иран (7,36%) и Сирия (1,73%) (SCRM, 2018). Если вначале мигранты путешествовали по одному, то позже они начали появляться группами от пяти до пятнадцати человек (Мандич, 2017).

Правительство Сербии создало многочисленные лагеря в ключевых точках транзитного маршрута, которые связаны, но также весьма различаются между собой. Некоторые из них назывались «центрами приема», другие – просто «транзитными центрами». Многие объекты (напр., на границе) были закрыты, когда потребность в них исчезла. Теоретически Сербия может временно принять около 5 665 беженцев (Табл. 3). Центры должны обеспечивать прибывающих мигрантов продуктами питания, одеждой и медицинскими услугами. Если пребывание длится более шести месяцев, соискатели убежища также имеют право на детский сад, языковые курсы, досуг и спортивные мероприятия. В этих центрах обычно размещаются семьи, женщины и меньшее количество неженатых молодых мужчин.

Табл. 4. Список центров приема мигрантов и их вместимость, Сербия

Транзитные центры приема	Вместимость	Центры для беженцев	Вместимость
Прешево	1 000	Сеница	250
Вранье	245	Боговадья	170
Буяновац	220	Баня Ковиляча	100
Пирот	250	Тутин	80
Димитровград	90	Итого	600
Босилеград	60		
Дивляна	300		
Район Шид (Принциповац и Адашевцы)	700		
Обреновац	750		
Кикинда	240		
Сомбор	160		
Крпяча	900		
Суботица	150		
Итого	5 065	Общая вместимость	5 665

Источник: Минна и соавт., 2019.

В то время как большинство пострадавших балканских стран и государств-членов ЕС (Австрия, Словения, Хорватия и Венгрия) сосредоточили свои усилия на пограничном контроле, депортации и интеграции, Сербия отреагировала в гуманитарной плоскости. Интеграция застрявших или добровольно оставшихся в Сербии мигрантов представляла собой сложную задачу (напр., зачисление детей в школы). По количеству застрявших беженцев Сербия стала вторым по важности узлом на балканском маршруте после Греции. Будучи преимущественно транзитной страной, она по-прежнему является лишь случайным или временным местом назначения для мигрирующих лиц. В этой связи также стоит упомянуть прибытие иранцев в рамках соглашения о взаимном признании краткосрочных виз между Ираном и Сербией.

Хорватия

Национальные меры по урегулированию кризисов включали оказание немедленной помощи и другой поддержки со стороны государства, гражданского общества, религиозных и гуманитарных организаций, а также новые инициативы солидарности. Хотя вначале такая гуманитарная реакция была преобладающей, постепенное закрытие балканского коридора привело к усилению радикализации и секьюритизации, а также к «дискомфору секьюритизации»³⁰ среди сторонников беженцев (Зупарич-Ильич и Валента, 2019).

Табл. 5. Основные статистические данные о смешанной миграции по Хорватии

Год	Незаконное пересечение границы	Лица, проживающие в иммиграционных центрах	Ходатайства об убежище	Количество одобренных ходатайств об убежище
2014	3 914	434	1 008	16
2015	559 510	283	261	36
2016	102 307	584	2 234	83
2017	4 808	645	1 887	185

Источник: Министерство внутренних дел Хорватии

По данным Министерства внутренних дел Хорватии, около 77% ходатайств об убежище были отклонены, поскольку заявители покинули Хорватию³¹. Это показывает, что Хорватия, как и другие западнобалканские страны, в первую очередь является транзитной страной.

Общее количество нелегальных пересечений границы в Хорватии сократилось с 4 734 в 2013 г. до 3 914 в 2014 г. Основными странами происхождения нерегулярных

30. Термин «дискомфорт секьюритизации» был описан авторами Зупарич-Ильич и Валента (2019) как организационный дискомфорт и разногласия между негосударственными субъектами в связи с изменением политики правительства Хорватии в сторону стратегии секьюритизации, в соответствии с которой льготами, правами и потребностями беженцев можно пренебречь.

31. См.: www.24sata.hr/news/svi-kojima-je-odobren-azil-u-hrvatskoj-su-boravili-zakonito-554596

мигрантов были Сирия, Албания и Афганистан³². В 2015 г. это число резко возросло до 559 510 нелегальных пересечений границы, при этом наибольшая доля приходится на граждан Афганистана, Сирии, Ирака и Ирана.³³

Босния и Герцеговина

До недавнего времени БиГ не была частью Балканского маршрута – в 2015 г. и 2016 г. через Албанию, Черногорию и БиГ следовало лишь незначительное количество мигрантов. Однако после закрытия венгерской и болгарской границ с Сербией мигранты, застрявшие в Сербии и Северной Македонии, все чаще предпочитали продолжать свое путешествие через эти страны. Следовательно, они столкнулись с теми же проблемами, что и их соседи, расположенные вдоль первоначального балканского маршрута. В следующей таблице показано изменение маршрута через сравнение 2017 г. и 2018 г. В 2018 г. в БиГ было зарегистрировано около 24 100 транзитных мигрантов³⁴, что представляет собой серьезный вызов для страны. До строительства лагерей мигранты были вынуждены укрываться в заброшенных зданиях и разбросанных палаточных городках. Тем не менее, хорватские пограничники закрыли границу, не допуская на территорию всех мигрантов, нерегулярно прибывающих из БиГ.³⁵

По состоянию на конец 2019 г. боснийские власти зарегистрировали 29 196 беженцев и мигрантов (что на 21% больше, чем в 2018 г.). В то время как около 95% вновь прибывших заявили о своем намерении ходатайствовать об убежище, реально зарегистрировали свои заявления в Секторе убежища менее 3% (784 чел.)³⁶. Согласно информации УВКБ ООН, короткие сроки подачи заявлений и ограниченные возможности государства по обработке поступающих ходатайств об убежище ограничили доступ к процедуре убежища в целом³⁷.

Табл. 6. Основные статистические данные о смешанной миграции по Боснии и Герцеговине

Год	Незаконное пересечение границы	Количество зарегистрированных прибывших мигрантов	Лица, проживающие в иммиграционных центрах	Ходатайства об убежище	Количество одобренных ходатайств об убежище
2014	189	-	218	45	45
2015	179	-	193	46	42
2016	218	-	311	79	66
2017	766	-	860	381	340
2018	-	21 163	-	19 986	1 314

Источник: Министерство безопасности БиГ, Миграционный профиль БиГ, 2018 г.

32. См.: www.mup.hr/public/documents/Planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a%20rada/Izvje%C5%A1%C4%87e%20ministra%20unutarnjih%20poslova%20o%20obavljanju%20policijskih%20poslova%20u%202014.%20godini.pdf

33. См.: www.sabor.hr/izvjesce-ministra-up-o-obavljanju-policijskih

34. См.: <https://www.unhcr.org/desperatejournes/>

35. См.: <https://www.rferl.org/a/bosnia-struggling-flood-migrants-other-balkan-routes-shut-down/29448610.html>

36. См.: <https://www.unhcr.org/see/wp-content/uploads/sites/57/2020/01/BIH-Country-Fact-Sheet-December31-2019-1.pdf>

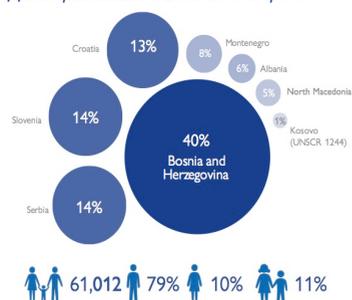
37. См.: <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/bosnia-and-herzegovina>

Имеющиеся статистические данные свидетельствуют о резком росте числа мигрантов в 2018 г., при этом большинство мигрантов прибыло из Пакистана (6 910), Ирана (3 373), Сирии (2 529), Афганистана (2 431), Ирака (1 874) и Ливии (760)³⁸. Несмотря на почти 20 тыс. поданных заявлений о намерении искать убежище, только 1 314 человек фактически ходатайствовали о нем. Процесс получения убежища аналогичен принятому в Северной Македонии и Сербии³⁹. В течение 2018 г. около 3 тыс. чел. были размещены в приемных центрах и неофициальных приютах.

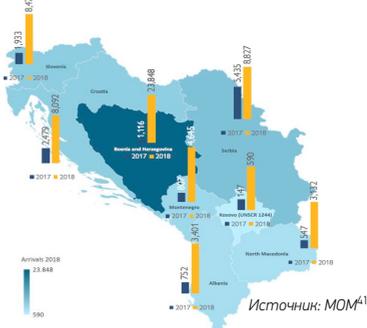
В 2018 г. на балканском маршруте было официально зарегистрировано в общей сложности 61 012 нерегулярных мигрантов по сравнению с 13 216 в 2017 г. Наиболее значительный рост наблюдался в БиГ в 2018 г., когда было зарегистрировано 23 848 чел., по сравнению с 1 116 чел. в 2017 г. По состоянию на конец 2018 г. около 9 528 мигрантов и соискателей убежища, проживали в разных приемных учреждениях по всему региону. 88% размещались в центрах БиГ и Сербии. Сирия, Иран, Ирак, Афганистан и Пакистан являлись основными странами происхождения, за которыми следовали Алжир, Марокко и собственно западнобалканские страны.

В 2019 г. действовал один государственный центр для убежища и шесть центров временного размещения, в результате чего тысячи мигрантов остались без крова и основных услуг⁴⁰.

Рис. 3 Прибытие в Боснию и Герцеговину в 2018 г.
Доля прибывших в 2018 г. по странам



Зарегистрированные нерегулярные мигранты в 2017 г. и 2018 г



Несмотря на то, что БиГ считается транзитной страной, многие мигранты были вынуждены остаться там после того, как их вернули хорватские власти. Пока эта проблема остается нерешенной⁴². Вначале вновь прибывших размещали в закрытых фабричных корпусах. До января 2019 г. большинство беженцев размещали на двух

38. См.: www.klix.ba/vijesti/bih/u-bih-od-pocetka-godine-stiglo-vise-od-21-hiljade-migranata-procitajte-izvjestaj-drzave/181105122
 39. См.: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/u-bih-od-pocetka-godine-stiglo-vise-od-21-hiljade-migranata-procitajte-izvjestaj-drzave/181105122>
 40. См.: <https://balkaninsight.com/2020/01/14/human-rights-progress-faltering-in-south-and-central-europe-hrw/>
 41. См.: https://migration.iom.int/system/tdf/reports/14.%20WB%20Brief%202018_Final.pdf?file=1&type=node&id=5166
 42. См.: <https://rm.coe.int/rm.coe.int/commhdh-2018-12-letter-to-the-authorities-regarding-the-migration-situa/1680870e4d>

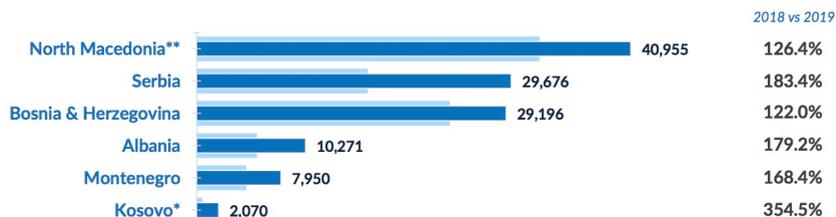
фабриках в Бихаче, где проживало до 2,5 тыс. человек.⁴³ Когда ЕС выделил помощь в размере 9,2 млн. евро⁴⁴, было создано несколько центров временного приема. Эти центры находятся под наблюдением МОМ⁴⁵, которая вместе с другими НПО обеспечила проживающим там лицам базовое жилье, трехразовое питание, переносные душевые, базовую медицинскую помощь и юридические консультации.

Недавняя динамика

Несмотря на Соглашение между ЕС и Турцией и предполагаемое закрытие балканского маршрута, мигранты продолжают проникать на Западные Балканы. По состоянию на конец 2019 г. западнобалканский миграционный маршрут в Европу оставался одним из самых загруженных. Более 108 тыс. беженцев и мигрантов проследовали через западнобалканские страны^{46 47}, превращая их в магистрали в Европу.

Рис. 1. Обзор новоприбывших в западнобалканские страны⁴⁸

Сравнение «новоприбывших» в смешанных миграционных потоках в текущем году и в целом за 2018 г.



Источник: УВКБ ООН, Западные Балканы, Беженцы, соискатели убежища и другие смешанные перемещения по состоянию на конец декабря 2019 г.

Приведенный выше рисунок иллюстрирует экспоненциальный рост миграционных перемещений, особенно через Северную Македонию. Босния и Сербия по-прежнему являются основными транзитными маршрутами для групп мигрантов – по сравнению с 2018 г. их число явно увеличилось. В 2019 г. в западнобалканских государствах было подано 12 210 заявлений о предоставлении убежища, но в первой инстанции было вынесено только 2,3% решений. Только 6% заявленных намерений фактически доходят до этапа официальных ходатайств об убежище. Эта тенденция оставалась стабильной во всем регионе и в 2019 г.⁴⁹ В Албании и Косово в 2019 г. увеличилось количество ходатайств об убежище. В целом увели-

43. См.: <http://ba.one.un.org/content/dam/unct/bih/PDFs/UNCTBIHSitReps/Inter-agency%20refugee%20and%20migrant%20operational%20update-%20January%202019.pdf>

44. См.: https://ec.europa.eu/echo/where/europe/bosnia-and-herzegovina_en

45. См.: <https://bih.iom.int/iom's-migration-response>

46. Балканы в этом контексте включают Грецию, Боснию и Герцеговину, Сербию, Болгарию, Румынию, Северную Македонию и Албанию

47. См.: https://resourcecentre.savethechildren.net/node/16647/pdf/refugees_and_migrants_balkans_regional_overview_q3_2019_sc_bmdh_data.pdf

48. Албания, Босния и Герцеговина, Косово, Черногория, Северная Македония, Сербия

49. RBE – Западные Балканы – Статистика по убежищу – Резюме основных тенденций, наблюдаемых по состоянию на 31 декабря 2019 г., доступно по ссылке <https://reliefweb.int/report/world/rbe-western-balkans-asylum-statistics-summary-key-trends-observed-31-december-2019>

чилось количество ходатайств от граждан Марокко, Бурунди и Кубы⁵⁰. Во всех шести западнобалканских странах траектория смешанной миграции неуклонно росла с 2017 г.⁵¹ Зимой количество обращений за убежищем сократилось на 37%, при этом количество зарегистрированных прибытий сократилось аналогичным образом. Помимо сезонных причин, длительный срок принятия решений о предоставлении убежища в первой инстанции потенциально сдерживает использование каналов убежища в западнобалканских государствах. Потенциальные мигранты и беженцы пессимистически воспринимают возможную интеграцию⁵². В Северной Македонии наблюдается самый высокий рост миграционных перемещений. Однако только 17% вновь прибывших оставались в стране более месяца⁵³. Увеличение миграционных потоков сопровождалось увеличением количества сообщений о случаях недопуска на территорию, насилия со стороны властей и злоупотребления на границах. Однако ничто из этих притеснений не разубедило тысячи людей продолжить путешествие в Европу.

Европа отреагировала, сосредоточив свои усилия преимущественно на безопасности, а Frontex усилил контроль на внешних границах ЕС. По так называемой «Морской программе воздушного наблюдения» (MAS) на границах были развернуты самолеты и дроны для наблюдения, обеспечив мониторинг в реальном времени в штаб-квартире Frontex в Варшаве⁵⁴. Агентство также создало первую в Европе военную службу – постоянный корпус Европейской пограничной и береговой охраны. Некоторые могут даже работать за пределами Европейского Союза в странах, подписавших Соглашения о статусе с ЕС. Настойчивость Европы в части усиления своего пограничного режима привело к секьюритизации миграционного нарратива.

На протяжении 2018 г. и 2019 г. был достигнут прогресс в вопросах переселения и безгражданства. В декабре 2019 г. сербский Комиссар по делам беженцев и миграции представил на Глобальном форуме по вопросам беженцев пять обязательств, включая системы интеграции, образования и готовности к чрезвычайным ситуациям. Комиссия также оказывает помощь мигрантам в организации языковых курсов и профессионально-технической подготовки⁵⁵. Белградский центр по правам человека (BCHR) и Центр кризисного реагирования и политики (CRPC) активизировали свои усилия по оказанию помощи мигрантам на местном уровне, проводя семинары и предоставляя юридическую помощь⁵⁶. УВКБ ООН и его партнеры выявили и направили 484 недавно прибывших несопровождаемых или разлученных с родителями несовершеннолетних в Службу защиты детей. Западнобалканским странам необходимо развивать эти небольшие победы и инициативы, в т.ч. путем изучения инновационных способов преодоления миграционных вызовов, даже если они не получают поддержки, ожидаемой от ЕС.

50. Там же, с. 3

51. См. с. 4, УВКБ ООН, Западные Балканы, Беженцы, соискатели убежища и другие смешанные перемещения по состоянию на конец декабря 2019 г., доступно по ссылке <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73832>

52. RBE – Западные Балканы – Статистика по убежищу – Резюме основных тенденций, наблюдаемых по состоянию на 31 декабря 2019 г., с. 1, доступно по ссылке <https://reliefweb.int/report/world/rbe-western-balkans-asylum-statistics-summary-key-trends-observed-31-december-2019>

53. УВКБ ООН, Северная Македония, Статистический обзор убежища за 2019 г. по состоянию на 31 декабря 2019 г.

54. Краткий отчет Frontex за 2019 год https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/frontex_inbrief_website_002.pdf p.20

55. См.: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/73432.pdf> с. 1

56. Там же

Заключение и рекомендации в области политики

Миграционные потоки в ЕС не исчезнут и, несомненно, будут иметь серьезные последствия для западнобалканских стран. Лица, нуждающиеся в защите, спасающиеся от преследований и ищущие лучших перспектив, будут продолжать приезжать в Европу. Опрос 500 мигрантов и беженцев показал, что только треть респондентов изменила свои планы по прибытии в Грецию. Это говорит об относительном постоянстве предпочтений пунктов назначения. Восприятие возможностей, стабильности и безопасности были ключевыми факторами формирования этих предпочтений. Более того, ситуация в Сирии остается напряженной и может привести к дальнейшим масштабным потокам в Европу и на Балканы⁵⁷.

Мониторинг, оказание помощи и даже оформление мигрантов – независимо от того, путешествуют ли они транзитом или являются беженцами/соискателями убежища – варьируются от страны к стране. Недавние исторические и политические потрясения в регионе затрудняют межправительственное сотрудничество. Тем не менее, скоординированные и целенаправленные ответные меры, направленные на обеспечение безопасности и предотвращение потерь жизней в дальнейшем, должны лежать в основе любого будущего подхода к миграции на Балканах. Западнобалканским странам необходимо принять комплексный подход к нерегулярной миграции и пересечению границ, которые не выказывают признаков ослабления. Хотя невозможно предотвратить все нерегулярные перемещения, очевидна необходимость налаживания диалога, который поможет улучшить ситуацию и обеспечить долгосрочные решения. Изменяющаяся динамика на местах требует постоянного мониторинга для обеспечения правительств соответствующей информацией при формировании решений. Государствам необходимо мобилизовать все доступные инструменты и коллективно противостоять любому предстоящему кризису.

Далеко идущие последствия отсутствия единой миграционной политики также повлияют на будущие поколения. Действия, предпринимаемые в ответ на миграционный кризис, повлияют на национальные рынки труда, общее благосостояние и перспективы вступления в ЕС. За последние годы Балканы характеризовала скорее эмиграция, чем иммиграция: «Согласно прогнозам, к 2050 г. в нескольких странах региона произойдет очень значительное сокращение населения (включая Боснию и Герцеговину, Болгарию, Румынию, Молдову и Украину)»⁵⁸. Более того, «сохранение негативного восприятия миграции создает проблемы для усилий правительств по содействию интеграции»⁵⁹. В краткосрочной и среднесрочной перспективе нехватка рабочей силы и навыков поставит под угрозу перспективы занятости и экономического роста в ЕС и на Балканах⁶⁰.

57. См: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf, p. 39

58. См: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en_chapter3.pdf, p. 31

59. Там же, с. 31

60. См: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf

Несмотря на то, что внедрение единообразных систем поддержки в западнобалканских странах в настоящее время проблематично, необходимо соблюдать основные гуманитарные принципы и положения, одновременно поддерживая местные сообщества в управлении ситуацией на местах и в развенчании различных мифов и предрассудков по отношению к мигрантам. Западнобалканским государствам необходимо сотрудничать, чтобы обеспечить выполнение программ переселения, организацию воссоединения семей и обработку заявлений на получение визы. Сообщения о недопуске на территорию, отказе в доступе к убежищу, физическом и словесном оскорблении, в том числе в отношении детей⁶¹, а также вялое отношение к выявлению и оказанию помощи нуждающимся на границах не только вызывает обеспокоенность, но и противоречит европейским и международным законам, стандартам прав человека и принципам международной защиты.

- **Борьба с преступлениями на почве ненависти:** в 2016 г. Агентство ЕС по защите основных прав человека (FRA) обнаружило, что «Насилие, преследование, угрозы и ксенофобские высказывания в отношении соискателей убежища и мигрантов остаются серьезной проблемой, независимо от того, исходят ли они от государственных органов, частных компаний или отдельных лица, или групп дружинников»⁶². Иммиграция граждан третьих стран вызвала негативные эмоции у 56% граждан ЕС⁶³. В десяти странах ЕС в среднем 56% населения заявили, что вся дальнейшая миграция из большинства мусульманских стран должна быть остановлена⁶⁴. Такое негативное восприятие миграции, особенно из некоторых стран, получило широкое распространение. Когда соискатели убежища воспринимаются как угроза, они лишаются своего достоинства и сталкиваются с неспособностью Европы проводить политику гуманитарной миграции⁶⁵. Западнобалканские государства должны гарантировать, что расистские и дискриминационные практики и взгляды не останутся безнаказанными. Им необходимо развивать активную гражданскую позицию, противодействуя слухам и представлениям и создавая пространство для диалога с участием гражданского общества, международных организаций и самих сообществ. Стратегия Совета Европы по борьбе со слухами показывает возможные решения и шаги в этом направлении⁶⁶.
- **Подготовка береговой охраны:** По подсчетам, более 5,5 тыс. человек погибли в 2017–2018 гг., пересекая Средиземное море, а 2016 г. стал самым смертоносным годом на сегодняшний день⁶⁷. Многие случаи гибели по-прежнему остаются неучтенными⁶⁸. Береговая охрана балканских государств, у которых есть

61. См: www.hrw.org/news/2018/12/11/croatia-migrants-pushed-back-bosnia-and-herzegovina

62. Текущая миграционная ситуация в ЕС: Преступления на почве ненависти. См.: http://ec.europa.eu/commission/communication/publicopinion/archives/eb/eb83/eb83_rst_en.pdf

63. См: http://ec.europa.eu/commission/communication/publicopinion/archives/eb/eb83/eb83_rst_en.pdf

64. См: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en_chapter3.pdf p.31

65. Там же

66. См: www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours

67. См: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68006.c.1>

68. См: www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-top-363348-2016-deaths-sea-507

береговая линия, нуждается в наращивании потенциала и эффективных процедурах для обеспечения безопасности и гуманного приема мигрантов. Проект МОМ по пропавшим без вести мигрантам способен помочь задокументировать случаи пропавших без вести и гибели⁶⁹.

- **Согласованная политика возвращения:** Отсутствие действенной политики возвращения лиц, которые не могут претендовать на убежище, остается ключевой проблемой. Часто бывает сложно подтвердить личность и гражданство соискателей убежища, особенно если у них нет удостоверяющих личность документов. Более того, некоторые страны происхождения отказываются или не могут идентифицировать своих граждан, тем самым препятствуя их возвращению, и вместо этого оставляют их в затруднительном положении. Разработка системы переселения и возвращения поможет сократить количество лиц, рискующих своей жизнью, чтобы попасть в Европу, предотвратить махинации лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, и торговцев людьми и провести разграничение между теми, кто имеет право на убежище, и остальными лицами.
- **Улучшение сбора и анализа данных:** Иммиграционная политика западнобалканских стран, их методики сбора соответствующих данных и многосложность транзитной миграции затрудняют надлежащий анализ ситуации на местах. Было бы чрезвычайно полезно выработать согласованный подход к выявлению контингента нерегулярных мигрантов в регионе.
- **Улучшение управления границами:** По мнению УВКБ ООН, государствам необходимо «прекратить задерживать и возвращать тысячи людей на границе в соседние страны, не позволяя им искать убежища или не оценивая индивидуально на предмет потребности в международной защите или других гуманитарных потребностей (недопуск на территорию). Необходимо активизировать усилия по защите детей и оказанию поддержки лицам, пострадавшим от сексуального и гендерного насилия, а также улучшить доступ к безопасным и законным путям как альтернативе этим опасным путешествиям».⁷⁰
- **Торговля людьми и незаконный ввоз мигрантов:** УНП ООН (2018) сообщает, что только в 2016 г. в ЕС по морю было незаконно ввезено 370 тыс. мигрантов, многие из которых также могли стать жертвами торговли людьми. Серьезную обеспокоенность вызывает то, что случаи жестокого обращения и насилия со стороны лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, и других преступных сетей продолжают происходить по всему региону⁷¹. Новые ограничения, постепенно вводимые европейскими странами с 2016 г., значительно повысили уязвимость мигрантов. Должны существовать местные междисциплинарные координационные группы по торговле людьми, которые могут выявлять жертв и направлять их для получения специальной помощи.

69. См: <https://missingmigrants.iom.int>

70. www.unhcr.org/desperatejournneys/

71. «Отчаянные путешествия» (2017) www.unhcr.org/58b449f54.pdf

- **Повышение безопасности:** Некоторые государства-члены ЕС приводят примеры реагирования на сообщаемые инциденты, напр., усиление безопасности центров приема, информирование людей о возможностях сообщения о злоупотреблениях, обучение полиции или осуществление мероприятий по укреплению доверия. В ответ на атаки на центры приема (напр., в Германии) в большинстве федеральных земель были привлечены охранные компании⁷² и дополнительные силы полиции в центрах приема и вокруг них. Наконец, многоязычные плакаты информируют и призывают беженцев обращаться в полицию в случае возникновения чрезвычайных ситуаций⁷³.
- **Справедливые и улучшенные процедуры убежища:** Все мигранты, ищущие международной защиты, должны иметь возможность сделать это. Заявления следует рассматривать на основе индивидуальных качеств, а не заранее сформированных суждений. Это предполагает изучение стран происхождения и различных обстоятельств, вынудивших отдельных заявителей уехать. Необходимо обеспечить своевременную и справедливую оценку их ходатайства. Между тем соискателям убежища следует обеспечивать приют и поддержку (даже нерегулярным мигрантам). Более того, необходимо выделить дополнительное финансирование на убежище и принудительное перемещение принимающим общинам и странам посредством создания финансовых инструментов, которые признают принудительное перемещение как проблему развития⁷⁴. УВКБ ООН призвало председательствам в 2020 г. в Совете Европейского Союза (ЕС) Хорватии и Германии показать пример в улучшении защиты беженцев по всей Европе и за рубежом, внедряя реформу по созданию устойчивой системы убежища и оказывая дополнительную поддержку странам, принимающим большинство беженцев⁷⁵. Процесс подготовки к вступлению предоставляет возможности для оказания поддержки западнобалканским странам в дальнейшем развитии их систем убежища. Это требует от ЕС постоянной приверженности обеспечению прямого доступа на свою территорию, а также к процедурам убежища для соискателей международной защиты⁷⁶.

Глобальный договор о беженцах⁷⁷, помогает разрабатывать системы, которые одновременно способны реагировать и ответственно относиться к прибытию смешанных потоков. В основе своего реагирования западнобалканским государствам необходимо использовать принципы УВКБ ООН по улучшению защиты беженцев, которые поощряют:

72. При этом также поступали сообщения о злоупотреблениях со стороны сотрудников охранных компаний.

73. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-november-monthly-focus-hate-crime_en.pdf с.12

74. Европейская комиссия, Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Комитету по экономическим и социальным вопросам и Комитету по делам регионов «Жизнь в достоинстве: от зависимости от помощи к самообеспечению, принудительное перемещение и развитие», COM (2016)

75. Верховный комиссар ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Рекомендации УВКБ ООН для председательства Хорватии и Германии в Совете Европейского Союза (ЕС), 9 января 2020 г., доступно по ссылке: <https://www.refworld.org/docid/5dee08387.html> [дата обращения 14 февраля 2020 г.]

76. с. 4, там же

77. См.: https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf

- Содействие разделения ответственности и солидарности;
 - Обеспечение доступа на территорию, а также справедливые и быстрые процедуры;
 - Поддержку интеграции, а также эффективных и основанных на правах систем возвращения;
 - Инвестирование в переселение и дополнительные пути; и
 - Решение проблемы безгражданства⁷⁸.
- **Поддержка интеграции признанных беженцев:** Для обеспечения социальной сплоченности, стабильности и безопасности общины должны быть достаточно оснащены для приема беженцев. Беженцы нуждаются в поддержке для реализации своего потенциала в новой среде. Это включает увеличение финансирования интеграционных программ, ведь именно предсказуемые и согласованные услуги, а не ограничительные меры, могут сократить дальнейшее нерегулярное перемещение и улучшить перспективы интеграции⁷⁹. Дополнительные стимулы включают возможность воссоединения семей и достаточные средства, позволяющие беженцам обрести самостоятельность и обеспечить себе нормальную жизнь в среднесрочной перспективе⁸⁰. Любые будущие планы переселения также должны включать в себя усилия по улучшению условий интеграции, в том числе в систему образования, и трудоустройства⁸¹. В условиях стареющего европейского населения мигранты могут внести важный экономический вклад в случае их надлежащей интеграции.

Власти на местах должны обеспечить:

- Безопасность гуманитарных организаций и активистов, позволяющую им работать без страха;
- Безопасность всех мигрантов (включая детей) в отношении угроз, нападений, насилия и дискриминации;
- Доступ соискателей убежища к справедливым процедурам и надлежащему определению статуса беженца;
- Повышение готовности западнобалканских государств к реагированию на потребности мигрантов, следующих транзитом или оставшихся на их территории, включая предоставление безопасного жилья, продуктов питания, медицинского обслуживания и юридической поддержки;
- Региональное осуждение и расследование случаев недопуска на территорию, насилия и запугивания со стороны пограничной полиции;

78. УВКБ ООН, Улучшение защиты беженцев в ЕС и в мире: предложения УВКБ ООН по восстановлению доверия за счет улучшения управления, партнерства и солидарности, декабрь 2016 г., доступно по ссылке: <https://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>

79. Верховный комиссар ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Рекомендации УВКБ ООН для председательства Хорватии и Германии в Совете Европейского Союза (ЕС), 9 января 2020 г., доступно по ссылке: <https://www.refworld.org/docid/5dee08387.html> [дата обращения 14 февраля 2020 г.], с. 5

80. Там же с. 5-6

81. См.: <https://reliefweb.int/report/greece/deciding-which-road-take-insights-how-migrants-and-refugees-greece-plan-onward>

- Чтобы средства, выделяемые на охрану границы, не способствовали нарушениям прав человека;
- Беспристрастное расследование случаев насилия со стороны пограничной полиции в отношении мигрантов и беженцев и принятие мер.

Ссылки

Национальные отчеты AIDA (База данных по убежищу) по Северной Македонии, Сербии, БиГ и Хорватии за рассматриваемые годы.

Доклады ВЧНР (Белградского центра по правам человека).

Брмбеска Е. (2018) «Помощь в пути»: Ежегодный отчет за 2017 год – Права беженцев, мигрантов и соискателей убежища в Республике Македония [Годишен извештај за 2017 – Правата на бегалците, мигрантите и барателите на азил во Република Македонија]. Скопье: Хельсинкский комитет, www.mhc.org.mk/system/uploads/redactor_assets/documents/2896/Help_On_Route_-_MK__3_.pdf.

Бруновскис А. и Суртиз Р. (2017). Уязвимость и эксплуатация на балканском маршруте: выявление жертв торговли людьми в Сербии. Отчет FAFO 2017:12. Осло: FAFO. nexushumantrafficking.files.wordpress.com/2017/02/vulnerability-exploitation-along-the-balkan-route-tip-in-serbia-2017.pdf.

Голубовска Й. и Смаиловик М. (2017). Улучшение доступа к правам и защите для беженцев и мигрантов с акцентом на уязвимых группах [Подобное на пристапот до права и заштита за бегалци и мигранти со фокусом на ранливи групи]. Скопье: Legis. www.legis.mk/uploads/Legis_istrazuvanje_Finalna%20verzija%20MK.pdf.

Хили Клэр (2019). Силы продолжать: устойчивость и уязвимость к торговле людьми и другим злоупотреблениям среди лиц, путешествующих по миграционным маршрутам в Европу. Вена. ICMPD, https://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/2019/New_Strive_Study_Final.pdf.

Мандич Д. (2017). Торговля людьми и контрабанда сирийских беженцев: свидетельства с балканского маршрута. Социальное включение, 5(2), 28-38.

Маркович Й. и Квейич М. (2017). Насилие в отношении женщин и девочек среди беженцев и мигрантов в Сербии. Белград: Atina www.atina.org.rs/sites/default/files/Vilence%20against%20women%20and%20girls%20among%20refugee%20and%20migrant%20population%20in%20Serbia.pdf.

Министерство здравоохранения Сербии, ВОЗ и МОМ (2015). Сербия: оценка способности системы здравоохранения справиться с внезапным масштабным наплывом мигрантов. Совместный отчет о миссии Министерства здравоохранения Сербии и Европейского регионального бюро ВОЗ в сотрудничестве с Международной организацией по миграции. www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/293329/Serbia-Assessment-Report-en.pdf?ua=1.

Морача Т. (2014): Мигрантское население в местных сообществах в Сербии. Белград: Atina.

Ойкономоу С.В., Авгери Д., Давидовска А., Трэгер Э., Пантович А., Марич С., Соянович Дж., Винчич Й., Нагий В., Видович Т., Набергой М. и Шрайлехнер А. (2017). БАЛКАНСКАЯ ДОРОГА БЕЖЕНЦЕВ – Доклад проекта «Путь к европейской солидарности: кризис солидарности и ответственности?» Многонациональный анализ вклада гражданского общества в 2015-2017 гг. www.legis.mk/uploads/BRT_Joint%20Report_Final%20-%20Copy%201.pdf.

Oxfam (2016). Закрытые границы: Программный доклад о влиянии закрытия границ на мигрирующих лиц с акцентом на женщинах и детях в Сербии и Македонии. Рим: Oxfam. www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/10/Closed_Borders_ENG_ONLINE_LOW.pdf.

REACH (2016). Миграция в Европу через Западные Балканы: Отчет по Сербии и Бывшей Югославской Республике Македония, декабрь 2015 г. – май 2016 г. Женева: REACH. www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_report_consolidated_report_on_migration_to_europe_through_the_western_balkans_2015-2016_july_2016_0.pdf.

Сарделич Й. (2017). «Управление балканским маршрутом: беженский кризис 2015/16 гг.» // Сабина Ланге, Зоран Нечев и Флориан Траунер (ред.). Устойчивость на Западных Балканах – отчет о проблеме № 36, август 2017 г. Париж: Институт исследований по вопросам безопасности ЕС.

УВКБ ООН, Методические рекомендации по принятию мер реагирования в отношении дальнейшего неправомерного/нерегулируемого перемещения беженцев и лиц, ищущих убежище, Сентябрь 2019 г., доступно по ссылке: <https://www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html>

УВКБ ООН, Документ для обсуждения Справедливо и быстро – ускоренные и упрощенные процедуры в Европейском союзе, 25 июля 2018 г., доступно по ссылке: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>

УВКБ ООН, Улучшение защиты беженцев в ЕС и в мире: предложения УВКБ ООН по восстановлению доверия за счет улучшения управления, партнерства и солидарности, декабрь 2016 г., доступно по ссылке: <https://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>

Как миграция в Европу будет выглядеть в будущем?

Тенденции, открытые вопросы
и четыре вероятных сценария

Райнер Мюнц

Миграционные тенденции

Глобальная миграция

В абсолютном выражении количество людей, проживающих за пределами страны своего рождения, сегодня выше, чем когда-либо прежде: оно выросло со 173 млн. в 2000 г. до 272 млн. в 2019 г., ускоряясь темпами, немного превышающими рост населения мира. В результате доля международных мигрантов в общемировом населении выросла с 2,8% в 2000 г. до 3,5% в 2019 г.² В общую численность входят 20,4 млн. признанных или зарегистрированных беженцев и 3,5 миллиона соискателей убежища.³

США, Германия, Саудовская Аравия и Россия являются наиболее важными принимающими странами.

Страны с высоким уровнем дохода поглотили львиную долю этого чистого прироста, разместив 74 млн. из дополнительных 99 млн. человек, проживающих за пределами страны своего рождения по всему миру (чистый прирост в 2000-2019 гг.). В результате сегодня около 65% международных мигрантов по всему миру проживают в странах с высоким уровнем дохода.

США, Германия, Саудовская Аравия и Россия являются наиболее важными принимающими странами.⁴ Европа – когда-то самый важный регион отправления мигрантов в мире – с 1960-х годов стала основным пунктом назначения для иммигрантов, при этом ЕС/ЕАСТ/Великобритания (= текущий ЕС27 + Великобритания + Швейцария, Норвегия, Исландия) приняли 23% всех лиц, проживающих за пределами страны своего рождения по всему миру. Однако более трети этого количества является результатом свободного передвижения трудящихся и учащихся внутри ЕС/ЕАСТ.

Иммиграция в и миграция внутри ЕС

С начала XXI века количество иммигрантов и мобильных граждан ЕС, проживающих в современных 27 государствах-членах ЕС и Великобритании, увеличилось примерно на 60% с 34 млн. (или 6,9% от общей численности населения ЕС) в 2000 г. до примерно 60 млн. (или 11,1%) в 2019 г.⁵

Среди них примерно 20 млн. человек прибыли из другого государства-члена ЕС, в то время как 40 млн. являются гражданами третьих стран и натурализованными гражданами ЕС/Великобритании, родившимися за пределами ЕС/Великобритании.

1. Концепции и сценарии, описанные в данном брифе, были разработаны и обсуждены 26 апреля 2018 г. во время семинара Центра Европейской стратегической политики, а также в ходе открытой лекции, состоявшейся 11 марта 2019 г. в Университете Цюриха.

2. Отдел народонаселения ООН (UN DESA 2019) <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>

3. UNHCR 2019. <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (Palestinians under the mandate of UNRWA not included).

4. Отдел народонаселения ООН (UN DESA 2019) <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>

5. Евростат https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics

Уравновешивая иммиграционные тенденции, в последние годы по меньшей мере 3 млн. эмигрантов ежегодно официально покидали государство-член ЕС; около половины из них были мобильными гражданами ЕС/Великобритании, переезжающими в другое государство-член ЕС (или Великобританию).⁶

Тогда как в 22 из еще недавно 28 государств-членов ЕС (сегодняшних 27 ГЧ ЕС и Великобритании) сообщалось о превращении иммиграции над эмиграцией в 2018 г., то в Болгарии, Хорватии, Франции, Латвии, Литве и Румынии количество эмигрантов превысило количество иммигрантов.⁷ Фактически в период между 2010 г. и началом 2019 г., когда в таких странах, как Германия и Италия, фиксировался значительный положительный чистый миграционный прирост, в других странах, таких как Испания, Румыния, Болгария или Греция, отмечались чистые миграционные потери, что привело к сокращению безработицы или неполной занятости на дому, но в то же время и к потере талантов и навыков (утечка мозгов). Также можно предположить, что официальная статистика занижает фактический отток из Центральной (например, Польша и страны Балтии), Южной и Юго-Восточной Европы (Болгария, Румыния), поскольку многие мобильные граждане официально проживают в ЕС в отправляющих государствах и не снимаются с учета, когда уезжают на более длительное время. В результате их смена места может отображаться в миграционной статистике, публикуемой принимающим государством ЕС, но не в данных, публикуемых отправляющей страной. То же относится и к странам Западных Балкан за пределами ЕС, а также к Молдове, Украине и большинству стран региона Южного Кавказа.

Мобильность внутри ЕС/ЕАСТ на подъеме до 2020 г.

Расширение ЕС, охватившее страны Центральной и Юго-Восточной Европы в 2004, 2007 и 2013 годах, открыло новые возможности для мобильности рабочей силы внутри ЕС/ЕАСТ, предоставив миллионам граждан из Центральной и Юго-Восточной Европы доступ к рынкам труда и проживанию в Западной и Южной Европе. С начала 2000-х годов это привело к беспрецедентной миграции с востока на запад внутри ЕС, а также в Норвегию и Швейцарию.

Некоторые граждане стран, не входящих в ЕС, в Восточной и Юго-Восточной Европе смогли также воспользоваться свободным передвижением в тех случаях, когда им открывался легкий доступ к гражданству одного из государств, присоединившихся к ЕС в 2004 г. или позже. Среди них были этнические хорваты из Боснии, ставшие гражданами Хорватии, этнические венгры в сербской Воеводине и на украинском Закарпатье, получившие венгерское гражданство, молдаване, получающие румынские паспорта на регулярной основе, а также некоторые македонцы и турки, успешно претендующие на болгарское гражданство.

В период 2010-2015 гг., около 6,7 млн. граждан ЕС переехали в другие страны ЕС на длительный период.

6. Евростат <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190321-1>

7. Евростат <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190321-1>

В последнее время в результате финансового кризиса 2009-2010 гг. и последующего роста уровня безработицы в Южной Европе граждане Испании, Португалии, Италии и Греции были вынуждены переехать в Северную Европу в поисках работы; это явление не наблюдалось в Южной Европе с 1980-х годов.

В период 2010-2015 гг., около 6,7 млн. граждан ЕС переехали в другие страны ЕС на длительный период (12+ месяцев).⁸ В среднем это составляет 1,1 млн. в год. В последние годы (2016-2019) эти потоки увеличились до 1,3-1,5 млн. граждан ЕС в год.⁹

Большинство мигрирующих граждан ЕС устраивались на работу в другой стране ЕС, хотя образовательная и пенсионная мобильность также сыграла свою роль. Для трудовых мигрантов внутри ЕС основным пунктом назначения была Германия, за которой следуют Великобритания, Испания, Италия и Австрия. Наиболее значимыми отправляющими странами ЕС были Польша, Румыния и Болгария, а также Италия и Испания. Отток населения относительно его общей численности также был значительным в Латвии и Литве.

Весной 2020 г. меры на национальном уровне и уровне ЕС по борьбе с распространением эпидемии CoVid-19 привели к ограничениям путешествий и мобильности, а также к жесткому пограничному контролю в Европе, не позволяющему многим потенциальным мигрантам, сезонным работникам и трансграничным маятниковым пассажирам временно перемещаться между домом и принимающей страной.

Трудовая миграция в сравнении с семейной и гуманитарной миграцией, основанной на правах человека

За период с 2010 г. по 2019 г. около 17 млн. лиц из стран, не входящих в ЕС, получили разрешения на проживание (на срок более 12 месяцев), статус беженца или временную защиту в ЕС (включая Великобританию). Это в среднем составляет 1,75 млн. в год.¹⁰

Наиболее важной страной назначения была Германия, за которой следуют Великобритания, Италия, Испания, Франция и Швеция. В Германии наибольший приток был связан с соискателями убежища из Сирии, Афганистана и Ирака, а также с урегулированными мигрантами из Сербии, Турции, России и Китая. В Великобритании наиболее важную роль сыграла иммиграция из Китая, Индии и Пакистана. В Италии, Испании и Франции наибольший приток наблюдался из Марокко и Алжира. В Испании в последнее время приток из Латинской Америки (в частности, из Венесуэлы и Колумбии) становится все более многочисленным.

8. Рассматриваются только граждане ЕС с минимальным сроком проживания в 12 месяцев, чтобы различать иммигрантов (12+ месяцев) и лиц, перемещающихся на краткосрочной основе (напр., откомандированных работников, обмен студентами, краткосрочные внутрикорпоративные переводы).

9. Евростат <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190321-1>

10. Евростат <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>. Рассматриваются только разрешения с минимальным сроком действия 12 месяцев, чтобы различать иммигрантов (12+ месяцев) и лиц, перемещающихся на краткосрочной основе (напр., сезонных трудовых мигрантов, обмен студентами, краткосрочные внутрикорпоративные переводы).

В 2016 г. количество новых разрешений на проживание достигло 3,4 млн., поскольку статус беженца или временная защита предоставлялись больше, чем обычно. Количество впервые обратившихся соискателей убежища выросло с 200 тыс. (в среднем за 2008-2010 гг.) до более 1,2 млн. в год (2015-2016 гг.). Хотя в 2019 г. количество впервые поданных ходатайств о предоставлении убежища сократилось до около 680 тыс., это все еще в три раза больше, чем в 2009-2010 гг.

В течение 2013-2016 гг. количество соискателей убежища было тесно связано с нерегулируемым прибытием по Средиземному морю и через страны Западных Балкан. В 2017, 2018 и 2019 гг. ситуация изменилась. Недавнее количество впервые поданных ходатайств о предоставлении убежища в ЕС (2019 г. включая Великобританию: 657 тыс.) сильно превосходит количество нерегулируемых прибытий в Италию, Грецию и Испанию (2019 г.: 125 тыс.).¹¹ Стоит, однако, заметить, что оборотной стороной ограничений, введенных из-за эпидемии CoVid-19, стало 80 %-ное снижение заявлений на убежище в период с февраля по апрель 2020 года.

Длительные процедуры предоставления убежища и низкие показатели возвращения мигрантов, не имеющих статуса проживания, породили вполне осязаемую группу мигрантов, находящихся в правовом вакууме, или с неисполнимым приказом покинуть государство-член ЕС, в котором они проживают. В зависимости от страны пребывания, такие мигранты, а также лица, нарушившие сроки пребывания в стране, часто находят работу в неформальной экономике (в качестве сельскохозяйственных рабочих или строителей, в ресторанах, в частных домохозяйствах, в качестве проституток и пр.).

Параллельно, в результате финансового кризиса и высокого уровня безработицы во многих странах ЕС, количество впервые оформленных разрешений на долгосрочное проживание для трудовых мигрантов из третьих стран упало с 0,5-0,6 млн. в период до 2008 г., что составляет около трети всех разрешений на проживание (12+ месяцев), оформленных в том году, до 260 тыс. в 2016 г., что составляет всего 10% от всех разрешений на проживание (12+ месяцев). В 2018 г. это количество возросло до 447 тыс., что все еще ниже уровня начала 2000-х годов.¹² Одной из причин этого является расширение ЕС. Во время экономического восстановления после финансового кризиса многие работодатели предпочитали нанимать работников из Болгарии, Венгрии, Румынии, Польши или стран Балтии, вместо того, чтобы нанимать граждан третьих стран, поскольку в первом случае с бюрократической точки зрения все намного проще, чем во втором.

Однако меры по борьбе с коронавирусом, принятые в 2020 г., не позволяют рабочим из стран Восточной и Юго-Восточной Европы добраться до рабочих мест в Западной Европе. А высокий уровень безработицы, вызванный рецессией 2020 г. из-за введенных ограничений для борьбы с эпидемией CoVid-19, значительно уменьшит потребность в найме рабочей силы и навыках из стран, не входящих в ЕС.

11. Европейская комиссия, DG HOME; соискатели убежища, прибывающие по безвизовому режиму (в основном из Латинской Америки), не учитываются в категории нерегулируемого прибытия. Также см. УВКБ ООН <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>
12. Евростат <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>

Воссоединение семьи фактически является наиболее стабильным «легальным въездом» в ЕС (2018: оформлено 795 тыс. разрешений на проживание, действительных на срок 12+ месяцев), хотя его характер претерпевает некоторые изменения. Если изначально оно позволяло трудовым мигрантам, прибывающим в Европу, впоследствии привозить своих находящихся на иждивении членов семьи в страны назначения, то сегодня воссоединение семьи в значительной степени способствует иммиграции молодых невест и женихов, вступающих в брак с родившимися в ЕС членами устоявшихся диаспор, которые ищут партнеров в праотеческих регионах и семейных сетях их родителей и праотцев.

Поскольку в 2014-2019 гг. убежище или временную защиту получили более 2 млн. человек, воссоединение семьи также становится проблемой для находящихся на иждивении членов семьи признанных беженцев. Этот вторичный поток приобретет большее значение в течение следующих лет, так как число признанных беженцев растёт.

Тенденции, влияющие на рабочую силу в ЕС

Учитывая текущую демографическую структуру и количество детей на семью, прогнозируется, что – при неизменном уровне иммиграции – численность населения, проживающего в нынешних 27 государствах-членах ЕС + Великобритании, изменится лишь незначительно с 514 млн. в начале 2020 г. до 516 млн. к 2050 г. В противном случае – при маловероятном сценарии отсутствия какой-либо иммиграции в будущем – общая численность населения в ЕС (включая Великобританию) сократится до 479 млн. в 2050 г.¹³

Хотя трудно предсказать, сколько из этих людей будет трудоспособного возраста (в зависимости от степени участия в структуре рабочей силы и возможного увеличения пенсионного возраста в будущем в различных государствах-членах), сценарий отсутствия иммиграции также приведет к сокращению рабочей силы к 2050 г. на величину до 50 млн. человек, если в будущем степень участия в структуре рабочей силы и возраст выхода на пенсию будут не выше, чем сегодня.

Что касается квалификационной структуры рабочей силы, прогнозы свидетельствуют, что число высококвалифицированных работников, вероятно, увеличится более чем на 15 млн. в период с 2015 г. по 2025 г., а количество рабочей силы с низкой квалификацией сократится почти на 14 млн.¹⁴ Это предполагает спрос на квалифицированных и – в гораздо меньшей степени – на неквалифицированных мигрантов.

Исследование будущего дисбаланса спроса на рабочую силу,¹⁵ в котором оцениваются потенциально дефицитные навыки в разных регионах Европы в контексте общего

13. Евростат <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-data>

14. Прогноз Европейского центра развития профессионального обучения (Cedefop) в отношении навыков (2016) https://www.cedefop.europa.eu/files/3077_en.pdf

15. Прогноз Европейского центра развития профессионального обучения (Cedefop) в отношении навыков (2016) https://www.cedefop.europa.eu/files/3077_en.pdf

спроса, предполагает, что многие европейские регионы (Скандинавия, страны Центральной и Восточной Европы, а также Франция и страны Бенилюкса) столкнутся с потенциальной нехваткой работников среднего уровня, что может открыть возможности на рынке труда для мобильных граждан ЕС и иммигрантов из третьих стран.

Общественное восприятие

Иммиграция вошла в список главных забот европейских граждан с 2014 г., достигнув пика в конце 2015 г., в разгар так называемого беженского кризиса, когда 58% европейцев заявили, что иммиграция является наиболее важной проблемой, стоящей перед ЕС. В 2019 г., когда эту проблему озвучили 34%, она все еще оставалась заботой номер один для европейцев, а климатические изменения переместились на второе место (24%).¹⁶ В 2020 г. повестка дня снова изменилась. Основное внимание уделяется рецессии, вызванной мерами по борьбе с CoVid-19, обеспеченности работой и безработице, а также вопросам здравоохранения и безопасности.

Большое количество нерегулируемых прибытий и ходатайств о предоставлении убежища в 2015/2016 гг. послужило поляризации мнений и политической мобилизации тех, кто уже придерживался негативных взглядов на иммиграцию в нескольких странах, что привело к усилению избирательного популизма и/или более ограничительной иммиграционной повестке в кампаниях традиционных партий. В 2017 г. почти четыре из десяти (38%) европейцев считали, что иммиграция извне ЕС скорее представляет собой проблему. Чуть менее трети (31%) считали это в равной степени проблемой и возможностью, и только одна пятая (20%) видела в этом скорее возможность.¹⁷

Интеграцией иммигрантов также озабочены 7 из 10 европейцев, считающих, что интеграция иммигрантов является необходимой долгосрочной инвестицией для их страны, а также что успешная интеграция является обязанностью как иммигрантов, так и принимающего общества. Однако только каждый второй респондент согласен с тем, что их правительство делает достаточно для поддержки интеграции иммигрантов, а 40% говорят, что интеграция не была успешной в их регионе или стране.¹⁸

Многие европейские регионы (Скандинавия, страны Центральной и Восточной Европы, а также Франция и страны Бенилюкса) столкнутся с потенциальной нехваткой работников среднего уровня, что может открыть возможности на рынке труда для мобильных граждан ЕС и иммигрантов из третьих стран.

16. Евробарометр <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2253>

17. Специальный евробарометр по интеграции иммигрантов в Европейском Союзе, октябрь 2017 г. https://ec.europa.eu/home-affairs/news/results-special-eurobarometer-integration-immigrants-european-union_en

18. Специальный евробарометр по интеграции иммигрантов в Европейском Союзе, октябрь 2017 г. https://ec.europa.eu/home-affairs/news/results-special-eurobarometer-integration-immigrants-european-union_en

Чего мы не знаем

Может ли миграция решить проблему трудового дисбаланса в ЕС в будущем?

Так же, как мобильность внутри ЕС/ЕАСТ помогает обеспечить лучшее соответствие спроса и предложения, так и международная миграция может помочь решить проблему нехватки рабочей силы и квалификации в государствах-членах ЕС в будущем.

Однако государства-члены ЕС в настоящее время отстают от других регионов мира в привлечении лучших талантов из стран, не входящих в ЕС.¹⁹

Кроме того, тот факт, что основанная на правах человека и гуманитарная иммиграция в Европу приобрела намного большее значение, чем иммиграция рабочей силы, может означать, что континент не способен привлечь профили, соответствующие его потребностям в труде и навыках.

В Европе иммигранты, приезжающие как соискатели убежища, новобранцы или находящиеся на иждивении члены семьи в среднем намного медленнее входят в структуру рабочей силы принимающих стран, чем трудовые мигранты и иностранные студенты, окончившие европейские университеты. В настоящее время различия между коренными жителями, трудовыми мигрантами, бывшими беженцами и находящимися на иждивении членами семьи стираются в среднем за 20 с лишним лет.²⁰ Без интенсивных интеграционных мер и усилий ситуация особенно сложна для определенных групп женщин-мигрантов.

Может ли Европа преодолеть свой интеграционный дефицит?

Прошлая иммиграция в Европу оставила «интеграционный разрыв», лучше всего иллюстрируемый различиями в уровне занятости между коренными жителями и определенными группами иммигрантов из стран, не входящих в ЕС.²¹

Кроме того, на протяжении всей своей трудовой жизни иммигранты остаются избыточно представленными в низкоквалифицированном труде – даже в тех случаях, когда их образовательные достижения не уступают уровню коренных жителей. Квалифицированные мигранты часто сталкиваются с препятствиями при поступлении на работу, на которую они могли бы претендовать.²²

Причин может быть несколько, но, несмотря на прогресс в признании квалификации, возможности новоприбывших из стран, не входящих в ЕС, более ограничены, чем у местных жителей. Основными исключениями являются мигранты, прибывающие в качестве студентов и оканчивающие учебные заведения в стране ЕС, а также

19. ОЭСР 2019 <https://www.oecd.org/migration/mig/Measuring-and-Assessing-Talent-Attractiveness-in-OECD-Countries.pdf>

20. Специальный модуль Евробарометра 2014, Евростат. Европейская комиссия, источник: DG EMPL, EU-LFS https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey_-_ad_hoc_modules#Overview_of_the_ad_hoc_modules

21. Европейская комиссия, DG EMPL, EU-LFS.

22. Европейская комиссия, DG EMPL, EU-LFS.

лица, нанимаемые на определенную квалифицированную должность (напр., врачи и медсестры). Это свидетельствует не только о неспособности привлечь мигрантов с «нужными навыками», но и о неспособности признать и в полной мере использовать их квалификацию. Эти эмпирические выводы особенно свидетельствуют о наличии проблемы, поскольку вхождение в мир трудоустройства является наиболее важным путем к интеграции в целом. Более быстрая интеграция на рынке труда также играет решающую роль в завоевании доверия большинства коренных жителей к существующим иммиграционным и интеграционным системам.

Но не только рынки труда сталкиваются с проблемой интеграции иммигрантов. Во многих частях Западной Европы четверть или более молодежи в настоящее время имеют мигрантское происхождение, т.е. оба их родителя родились за рубежом. Образовательные системы принимающих стран часто испытывают особые трудности во взаимодействии с некоторыми из этих детей (и наоборот). В Европе дети с иностранным гражданством и/или родившимися за рубежом родителями чаще бросают школу и/или не получают аттестат, подпадая под категорию «ни учащиеся, ни работающие» (NEET). Как правило, такие молодые люди имеют не только значительно более низкие баллы в рамках Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся «PISA»²³, чем их сверстники с коренными родителями, но также недостаточно представлены в высшем образовании.²⁴ В результате молодые люди с мигрантским происхождением, принадлежащие к видимым меньшинствам, преимущественно продолжают демонстрировать более низкое участие в структуре рабочей силы.

Также у трудящихся-иммигрантов уровень бедности вдвое выше, чем у их коренных сверстников, а проблема рабочей бедности особенно остро стоит для этой группы в Южной Европе.²⁵ Помимо этого, часто преобладают модели сегрегации по месту жительства на основе как дохода, так и этнической принадлежности, поэтому многие мигранты оказываются в более неблагополучных районах с более ограниченным доступом к местным ресурсам, таким как школы, детские сады и учреждения здравоохранения, а также более ограниченными перспективами трудоустройства.²⁶ Эти тенденции могут закрепить «несмешивание» местного населения и мигрантов, укореняя социально-экономическую раздробленность и/или параллельные общества.

Молодые люди с мигрантским происхождением, принадлежащие к видимым меньшинствам, преимущественно продолжают демонстрировать более низкое участие в структуре рабочей силы.

23. ОЭСР, Международная программа по оценке образовательных достижений, учащихся Организации экономического сотрудничества и развития. <https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm>

24. Не считая вновь прибывших мигрантов, зачисленных учащимися.

25. Статистика ЕС по доходам и условиям жизни (EU-SILC). 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

26. ЧЕШИР П., Сегрегированные районы и смешанные сообщества – критический анализ, Фонд Джозефа Раунтри, Лондонская школа экономики, 2007.

Будущее миграции в Европу – возможные сценарии

В ближайшие десятилетия размер миграционных потоков и интеграция мигрантов в ЕС будут зависеть от ряда внутренних и внешних факторов, включая следующие:

- Уровень занятости и различия в доходах между принимающими и отправляющими государствами-членами ЕС, а также отправляющими странами, не входящими в ЕС;
- Будущая политика приема и степень избирательности, а также открытость/ограниченность миграционной политики, применяемой принимающими странами ЕС;
- Количество и уровень квалификации коренных европейцев, присутствующих на рынке труда (в зависимости от будущих изменений в пенсионном возрасте и соотношения между потерей и созданием рабочих мест, связанных с будущими инновациями, безотносительно вероятной интенсификации цифровых технологий, автоматизации и роботизации);
- Возможная потеря навыков из-за эмиграции молодых и талантливых граждан ЕС;
- Успех или провал совместной европейской политики управления границами, убежища и реадмиссии;
- Возможные внешние потрясения, приводящие к новым масштабным потокам соискателей защиты; запреты на поездки, строгий пограничный контроль и ограничения мобильности, введенные для борьбы с распространением эпидемии CoVid 19, показали, что внешние потрясения могут также привести к значительному сокращению миграционных потоков;
- Успех или провал интеграционной политики. В этом отношении следует отметить, что наследие массовых притоков нерегулируемых мигрантов и беженцев в 2014-2017 гг. будет иметь большое значение и, скорее всего, приведет к долгосрочным последствиям и трудностям, по крайней мере в среднесрочной перспективе, в части интеграции этих иммигрантов на рынках труда и в обществах. Наследие иммиграционного кризиса также включает в себя рост числа лиц, не имеющих ни доступа к статусу беженца, ни четких перспектив возвращения.

Несмотря на высокую степень неопределенности, можно выделить как минимум четыре вероятных сценария миграции для Европы. Каждый из этих сценариев приводит к определенным интеграционным вызовам и последствиям на рынке труда.

Сценарий 1: «Назад в начало 2000-х»

Предполагая, что связанные с CoVid-19 ограничения на поездки и миграцию по-

степенно отменяются, а политика приема и интеграции принимающих стран возвращается в «нормальное» состояние; предполагая также, что ЕС и его государства-члены преуспевают в сохранении контроля над своими внешними границами, тем самым ограничивая побочные последствия текущих и будущих политических или гуманитарных кризисов в соседстве с Европой, этот сценарий повлечет за собой возвращение иммиграционных потоков из третьих стран в более стабильное русло смешанных потоков, характерных для 2000-2013 гг. Прием, основанный на правах человека (воссоединение семьи, убежище и другие виды приема по гуманитарным соображениям), будет по-прежнему играть более важную роль, чем трудовая миграция, поэтому многие граждане третьих стран, оседающие в Европе, вероятно, не сразу вольются в рынок труда. Как и в прошлом, многие высококвалифицированные глобальные мигранты не обязательно будут выбирать Европу как основной пункт назначения, а предпочтут другие высокоразвитые экономики, такие как США, Канада или Австралия.

Утечка мозгов, а также низкоквалифицированная краткосрочная миграция и мобильность продолжатся, как и в прошлом: в ЕС, напр., между странами Балтии, Болгарией, Венгрией, Румынией и Западной Европой; но также и из других стран в ЕС, напр., между Украиной и Польшей, а также между Сербией и Германией или между Косово и Швейцарией.

В первом сценарии, вероятно, сохранятся уже существующий интеграционный дефицит и фрагментация в обществах, связанные с миграцией. Сочетание миграционных потоков из стран, не входящих в ЕС, продолжит приводить в ЕС мигрантов, чьи навыки и намерения не обязательно помогут преодолеть демографически обусловленный дефицит домашней рабочей силы и навыков. В этом случае будет сложно утверждать, что экономические и финансовые выгоды от миграции перевешивают издержки.

Сценарий 2: «Нестабильность по соседству»

Второй сценарий предполагает масштабное перемещение населения в Европу в будущем. Это может быть вызвано либо политической нестабильностью на Ближнем Востоке, в некоторых частях Западной Азии, Северной Африки и Латинской Америки, что будет препятствовать экономическому росту и в некоторых странах может вылиться в насильственные конфликты и/или гражданские войны, приводящие к миграции и потокам беженцев, либо быстрым демографическим ростом, опережающим экономическое и инфраструктурное развитие либо экстремальными погодными условиями, создающими дополнительные потоки мигрантов, ищущих лучшей жизни и/или нуждающихся в защите, направленные в Европу, по величине аналогичные потокам, наблюдавшимся в 2015-2016 гг.

Можно ожидать увеличения потоков, напр., из нестабильных стран Латинской Америки, где большинство граждан имеют право на безвизовое посещение стран ЕС/Шенгенской зоны. Будущие потоки также могут происходить из стран Ближнего Востока и Северной Африки по соседству с Европой. Такие потоки могут повлиять не только на государства ЕС, но также на Турцию и страны, не входящие в ЕС на Западных Балканах, что было продемонстрировано во время сирийского беженского кризиса.

Второй сценарий рискует усугубить существующие интеграционные вызовы, поскольку может стимулировать негативные настроения по отношению к мигрантам, что приведет к усилению дискриминации и улучшению результатов выборов для политических партий, выступающих за ограничительную политику в области миграции и убежища; или подтолкнет основные партии к принятию более ограничительных подходов. В конечном итоге, такое развитие событий может привести к фактической приостановке доступа к надлежащим процедурам предоставления убежища и статуса беженца в некоторых странах ЕС. Возвращение и репатриация будут оставаться трудновыполнимой задачей, пока у основных отправляющих стран не появится больше стимулов для сотрудничества. В результате большое количество нелегальных мигрантов и соискателей убежища могут годами находиться в подвешенном состоянии, не получая постоянный статус.

Сценарий 3: «Более избирательный прием иммигрантов»

Этот сценарий предполагает, что нехватка рабочей силы и навыков в ряде государств-членов ЕС может спровоцировать серьезные изменения в миграционной политике: переход от существующих критериев приема (с выраженными гуманитарными элементами) к более строгому отбору трудовых мигрантов на основе навыков (как в Австралии и Канаде) и/или отбору, больше ориентированному на существующие потребности и на работодателей (как в Новой Зеландии и Швеции). Чтобы повысить степень положительного восприятия такого выборочного открытия внутренних рынков труда, это изменение политики может быть совмещено с более строгой политикой в отношении неэкономических мигрантов и более строгим контролем за возвращением.

В случае такого сценария действия по найму и отбору могут также сочетаться с усилением интеграционной политики. В то же время надлежащий отбор мигрантов, основанный на уровне образования и навыках или на их доступности, позволит лучше обеспечить соответствие европейскому спросу на дефицитную рабочую силу. При таком соответствии экономическая интеграция мигрантов будет происходить более высокими темпами, чем в первом сценарии, а мигранты с лучшими навыками также будут больше зарабатывать и больше отдавать (налогов, взносов в систему социального обеспечения) в государственную казну. При таких обстоятельствах максимальное увеличение как экономических, так и финансовых выгод от миграции, и уменьшение интеграционных проблем позволит легче обосновать, что прием иммигрантов является скорее решением, чем проблемой.

Третий сценарий, скорее всего, приведет к ускоренному оттоку рабочей силы и навыков из стран Западных Балкан, не входящих в ЕС, Украины и стран Южного Кавказа.

Третий сценарий может максимизировать экономический эффект от миграции и уменьшить проблемы интеграции, так как все больше будущих жителей ЕС отбираются с учетом их навыков и / или имеющихся рабочих мест.

Реализация третьего сценария не является неизбежностью, учитывая рост безработицы и уменьшение спроса на рабочую силу, вызванные рецессией 2020 г.

Сценарий 4: «Коренизация»

Четвертый сценарий предполагает, что по мере того, как общественное мнение становится все более скептическим или даже враждебным по отношению к приему иностранцев, миграционная политика становится все более ограничительной, при этом достигается общий политический консенсус в отношении таких ограничений и образуется социальный климат, в котором мигранты не приветствуются. Это может фактически привести к гораздо более низкому уровню иммиграции, более высокому уровню возвращения уже устоявшихся мигрантов и снижению мобильности внутри ЕС, поскольку граждане других стран ЕС могут считаться столь же нежелательными, как и граждане третьих стран.

Весной и в начале лета 2020 г. временные запреты на поездки и строгий пограничный контроль не только на внешних границах Шенгенской зоны, но и между государствами-членами ЕС/Шенгенской зоны, связанные с эпидемией CoVid-19, смоделировали ситуацию, приближенную к четвертому сценарию.

Еще до коронавирусного кризиса некоторые страны ЕС заявили о своем предпочтении исключить иммиграцию как ответ на демографический спад и нехватку домашней рабочей силы. В соответствии с четвертым сценарием главной проблемой будет управление демографическим старением, постепенное сокращение населения и нехватка рабочей силы и навыков. Япония была первой промышленно развитой страной со стареющим и сокращающимся населением, которая решила преодолеть эту проблему, не нанимая и не принимая иностранную рабочую силу.

Сценарии не являются взаимоисключающими

Четыре указанных сценария не являются взаимоисключающими. Вполне вероятно, что некоторые европейские страны предпочтут более избирательный подход, в то время как другие будут продолжать принимать больше мигрантов по правозащитным причинам. Небольшое количество государств-членов ЕС и стран, не входящих в ЕС, уже заявили, что хотели бы исключить управляемую иммиграцию как вариант политики и дестимулировать потенциальных соискателей убежища подавать ходатайства.

Пока продолжается рецессия, вызванная CoVid-19, спрос на дополнительную рабочую силу будет небольшим и не создаст факторов притяжения в Европу. В период восстановления после коронавируса такие проблемы, как демографическое старение, нехватка рабочей силы и ограниченная способность Европы привлекать высококвалифицированные кадры и таланты, снова будут выходить на передний план. Еще предстоит понять, в какой степени страны ЕС будут использовать более активную, более избирательную или более ограничительную миграционную политику в случае нехватки рабочей силы, старения и сокращения численности коренного населения в будущем.

Об авторах

Радим Жак, региональный координатор ICMPD по Восточной Европе и Центральной Азии, отвечает за концептуализацию, разработку и реализацию региональных стратегий, а также за функционирование Секретариата Пражского процесса с участием 50 государств-участников, учреждений ЕС, международных организаций и других партнеров. Имеет опыт работы в области филологии, русистики и теории регионоведения (доктор наук), а также большой опыт практического сотрудничества со странами Восточного партнерства, республиками Центральной Азии и Россией в решении проблем миграции. После короткой карьеры журналиста (1999–2001 гг.) работал в МВД Чехии (2001–2004 гг.), прошел стажировку в УВКБ ООН в Женеве (2003 г.) и присоединился к ICMPD в марте 2004 г. с первоначальной целью переориентировать Будапештский процесс на регион СНГ.

Александр Малеев, менеджер проекта при Секретариате Пражского процесса в ICMPD, отвечает за реализацию инициативы “Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии”, финансируемой Европейской комиссией в рамках “Механизма партнерства в области миграции” (МПМ). Обучался социальной и культурной антропологии (Университет Вены, магистр), а также европейским политическим и административным исследованиям (Колледж Европы, магистр), уделяя основное внимание миграции. Член Секретариата Пражского процесса с 2012 г., активно содействовал развитию и общим достижениям Процесса. До прихода в ICMPD в 2011 г. Александр был первым гражданином Австрии, прошедшим (обязательную) гражданскую службу в Болгарии, до поступления на работу в посольство Австрии в Софии. После окончания Колледжа Европы проходил стажировку в Европейской комиссии (Генеральный директорат по вопросам миграции и внутренних дел/DG HOME).

Ирина Люсак, офицер проектов ICMPD с региональным фокусом на Восточной Европе, России и Центральной Азии. Получила совместную степень магистра в области глобальных исследований в Венском университете и Вроцлавском университете, а также диплом по журналистике и связям с общественностью в Воронежском государственном университете. До своей карьеры в ICMPD занималась созданием местного представительства Европейского студенческого форума, одновременно способствуя расширению студенческой мобильности и обмена студентами. С 2012 г. Ирина работает в Секретариате Пражского процесса при ICMPD, активно содействуя результатам и достижениям Процесса. С момента запуска инициативы “Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии”, тесно работает над выпуском аналитических публикаций в рамках Миграционной обсерватории Пражского процесса.

Айкануш Чобанян, начальник отдела внешних связей Государственной миграционной службы Армении с 2010 г. Активный участник разных проектов с различными ведущими международными субъектами – Немецкое общество технического сотрудничества (GTZ), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейский университетский институт (EUI) и Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD). Научные интересы: возвратная миграция и реинтеграция, трудовая миграция, миграционная политика, исследования диаспоры и беженцев и пр. Автор ряда научных статей, программных документов, аналитических материалов. Выпускник Ереванского государственного педагогического университета, исторический факультет; кандидат наук на факультете социологии Ереванского государственного университета Армении. С 2000 г. работает в Государственной миграционной службе Армении.

Ян Матусевич, исследователь и аналитик по вопросам миграции, специализирующийся на России, Восточной Европе и Центральной Азии. Имеет степень магистра по миграционным исследованиям Оксфордского университета и в настоящее время является аспирантом по антропологии в Центре последипломной подготовки Городского университета Нью-Йорка.

Кристоф Тамаш, директор Стокгольмской делегации по изучению миграции. С начала 2014 года эта независимая комиссия занимается исследованиями, анализом и консультированием в области миграции, рынков труда, интеграции и развития. В 2012–2013 годах Кристоф был старшим политическим советником в Секретариате шведского председательства в Глобальном форуме по миграции и развитию при правительственных учреждениях Швеции. Он был прикомандированным национальным экспертом от Швеции в Европейской комиссии, Генеральных директоратах по вопросам юстиции, свободы и безопасности и внутренних дел (2007–2011). С 2003 по 2007 год он работал в качестве независимого консультанта по исследованиям в Институте изучения будущего в Стокгольме, консультируя, в частности, Министерство иностранных дел Швеции, Европейскую комиссию, МОМ и Всемирный банк. В период с 1997 по 2003 год он был специальным советником, а затем заместителем директора в министерстве иностранных дел Швеции. Кристоф Тамаш имеет более чем 20-летний опыт работы в сфере разработки миграционной политики, миграции и развития, трудовой миграции, циркулярной миграции, новых форм мобильности и рынков труда, расширения и внешних связей Европейского Союза, двустороннего и многостороннего сотрудничества, а также регионального и глобального управления миграцией.

Глен Ходжсон, обладая более чем двадцатилетним опытом работы в сфере коммуникаций, общественной деятельности и лоббирования, Глен является основателем аналитического центра Free Trade Europa, который занимается продвижением свободной торговли, открытости и верховенства закона в Европейском союзе и на международном уровне. Глен является авторитетным обозревателем по европейским делам и часто выступает в роли докладчика на мероприятиях, посвященных европейской политике.

Штефан Фогтенхубер, Старший научный сотрудник Венского института перспективных исследований. Более 10 лет профессионального опыта в координации и проведении прикладных и фундаментальных исследовательских проектов в области систем образования и обучения и их связи с трудоустройством. Среди прочего, он публиковался в Журнале профессионального поведения, Европейском социологическом обзоре и исследованиях социальной стратификации и мобильности. Соредактор Национального отчета об образовании Австрии (2015, 2018). Текущие исследования сосредоточены на институциональных детерминантах взаимосвязей между работой в сфере образования, занятости среди иностранных рабочих и беженцев, неравенстве в образовании и жизненных достижениях, а также на причинно-следственном анализе эффективности школы.

Дмитрий Полетаев, директор региональной общественной организации «Центр миграционных исследований». Лаборатория миграции Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. Кандидат наук (экон.). Окончил Московский государственный институт экономики и статистики (МГУЭСИ). Миграционный эксперт. Автор более 100 публикаций в области миграции. Инициатор создания Музея истории миграции в Москве.

Андрей Орлеан, руководитель программы «Права человека на стадии досудебного производства по уголовному делу» НПО «Экспертный центр по правам человека» с 2017 года. Андрей имеет степень магистра, кандидата наук и доктора юридических наук. С 2000 года он работал в качестве эксперта по различным проектам, связанным с торговлей людьми, которые были организованы МОМ, ОБСЕ, МОТ, Американской ассоциацией адвокатов или La Strada - Украина. В этих проектах он анализировал соответствие украинского законодательства о торговле людьми международному законодательству; разрабатывал законы по противодействию торговле людьми, разрабатывал рекомендации по расследованию случаев торговли людьми, а также процедурный контроль за расследованием и судебным преследованием дел о торговле людьми, разрабатывал учебные пособия и провел тренинги по торговле людьми. Его исследовательские интересы также включают права человека и уголовное правосудие, государственное преследование и сближение законодательства Украины с законодательством ЕС. Автор нескольких публикаций, научных монографий и пособий.

Руслан Минич, аналитик по вопросам политики и эксперт аналитического центра «Европа без барьеров». Он применяет качественные и количественные методы исследования для изучения миграционных процессов и сферы управления границами, пишет статьи и другие материалы для СМИ. Руслан является автором нескольких работ. Его исследовательские интересы также включают европейскую интеграцию и международные отношения.

Павел Кравчук, эксперт по вопросам миграции и управлению границами аналитического центра «Европа без барьеров (ЕББ)», Киев, Украина. С 2016 года занимается исследованиями миграционной политики и трансграничной мобильности в Украине, ЕС и странах Восточного партнерства, а также соответствующих практик. Интересуется методами верификации официальных данных и правильном информировании СМИ по миграционной тематике. До ЕББ Павел работал в нескольких украинских онлайн-СМИ и изучал теорию и историю культуры в Национальном Университете «Киево-Могилянской Академии».

Райнер Мюнц, бывший советник по миграции и демографии в Центре европейской стратегической политики (EPSC), внутреннем аналитическом центре, консультировавшем президента Европейской комиссии Й.К. Юнкера во время его пребывания в должности (2014-2019). До прихода в Европейскую комиссию, в период с 2005 по 2015 год, Райнер Мюнц был главой отдела исследований и разработок в Erste Group. Он был старшим научным сотрудником европейского аналитического центра Bruegel (Брюссель), Гамбургского института международной экономики (HWWI) и Института миграционной политики (MPI, Вашингтон, округ Колумбия). Он также работал консультантом в Европейском совете, ОЭСР и Всемирном банке. До 2004 года Райнер Мюнц занимался академической карьерой. В настоящее время он преподает в Австрийской дипломатической академии в Вене и Центрально-европейском университете (CEU).

Нермин Оруч, директор Центра оценки развития и исследований в области социальных наук. Старший научный сотрудник "Impaq International" (до 2016 г.). Доцент Международного университета в Сараево (до 2015 г.). Магистр и PhD экономических наук, Стаффордширский университет, Сток-он-Трент. Диссертация PhD: Экономические последствия этнической чистки: Свидетельство из Боснии и Герцеговины. Экспертная область: Эконометрика, производственная организация, экономика персонала, финансовая отчетность.

Даница Сантич, доцент Белградского университета – факультет географии. Ее исследовательские проекты были посвящены балканскому миграционному маршруту и миграционным потокам в Сербию и из нее. Является одним из основателей сети "Миграция, взаимосвязанность и региональное развитие" (MiCaRD), членом Исполнительного совета WB MIGNET, территориального представителя Ассоциации региональных исследований (RSA), стипендиатом "World Social Science" и стипендиатом Европейского центра международных отношений (ECIA).

