



PRAGUE PROCESS
ПРАЖСКИЙ ПРОЦЕСС

МИГРАЦИОННАЯ ОБСЕРВАТОРИЯ:

Избранные публикации

2021-22



Дисклеймер

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

Авторы: Георг Болитс, Франк Дювель, Эндрю Фэллон, Ирина Люсак, Александр Малеев, Улан Ногойбаев, Андреа Сальвини, Зульфия Сибэгатулина, Рональд Скелдон, Глен Свон, программа ICMPD по борьбе с торговлей людьми

Редакторы: Александр Малеев, Ирина Люсак

Дизайн: Ксении Варговой

Секретариат Пражского процесса при ICMPD:

Радим Жак (руководитель Секретариата), Александр Малеев (менеджер проекта), Ирина Люсак (офицер проекта), Дария Сковлюк (ассистент проекта)

Авторское право

Международный центр по развитию миграционной политики, 2022 г.

© Все права защищены. Никакая часть этой публикации не может быть воспроизведена, скопирована или передана в любой форме или любыми средствами, электронными или механическими, в том числе с использованием фотокопирования, записывающих устройств или любой системы хранения и извлечения информации без разрешения владельцев авторских прав.

Содержание настоящей публикации является ответственностью исключительно ее авторов и никоим образом не отражает взгляды Европейского Союза.

ISBN: 978-3-200-08702-6 (печатная версия)

ISBN: 978-3-200-08703-3 (электронная версия)

Секретариат Пражского процесса

Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD)

ул. Гонзагагассе 1

A-1010 Вена

Австрия

www.pragueprocess.eu

www.icmpd.org

www.facebook.com/PragueProcess

МИГРАЦИОННАЯ ОБСЕРВАТОРИЯ ПРАЖСКОГО ПРОЦЕССА

Пражский процесс – это межправительственный миграционный диалог, в котором участвуют почти 50 стран Европы и Центральной Азии. Во время третьей Министерской конференции в 2016 г. государства-участники договорились создать Миграционную обсерваторию Пражского процесса в целях укрепления обмена информацией между Сторонами и для более эффективного обеспечения политиков и экспертов из миграционных органов информацией при принятии ими решений.

С 2018 г. Миграционная обсерватория привлекает академических исследователей и государственных экспертов из региона для проведения систематического и ситуативного анализа важных миграционных тенденций и изменений в политике на региональном и национальном уровне с учетом современных миграционных вызовов. В их публикациях содержатся конкретные выводы, основанные на полученных уроках, обозначаются возможные будущие тенденции и предлагаются соответствующие рекомендации в отношении политики. Сделанные ими заключения также используются в обсуждениях на высоком уровне в рамках Пражского процесса.

Миграционная обсерватория стремится обеспечить беспристрастный, основанный на фактических данных анализ в соответствии с шестью тематическими направлениями, изложенными в Плане действий Пражского процесса:

- предупреждение нелегальной миграции;
- возвращение, реадмиссия и реинтеграция;
- легальная и трудовая миграция;
- интеграция;
- миграция и развитие; а также
- убежище и международная защита.

Все оформленные результаты деятельности и публикации доступны на сайте www.pragueprocess.eu на английском и русском языках..

БЛАГОДАРНОСТЬ

Уважаемый читатель,

Данный третий сборник избранных публикаций, подготовленных Миграционной обсерваторией Пражского процесса, выпущен в разгар войны России против Украины, которая привела к крупнейшему перемещению людей в Европе после Второй мировой войны. Более 14 млн чел. были вынуждены покинуть свои дома в поисках безопасности. Почти семь миллионов человек бежали в соседние страны и дальше, при этом женщины и дети составляют подавляющее большинство граждан Украины, переместившихся за рубеж. Две главы посвящены миграционным последствиям войны: во-первых, особое внимание уделяется уязвимости лиц, спасающихся от войны, перед торговлей людьми. Во-вторых, проработка возможных послевоенных сценариев позволит лучше понять средне- и долгосрочные миграционные последствия войны.

Данная книга также выходит незадолго до четвертой Министерской конференции Пражского процесса, которая определит политический мандат и содержание нашего сотрудничества на ближайшие годы. Таким образом, первый раздел охватывает справочные документы, разработанные по шести тематическим направлениям Пражского процесса. Эти документы содержат краткий обзор ключевых актуальных вопросов и были использованы в межправительственных дискуссиях в ходе совместной разработке будущего Плана действий.

Книга также содержит ряд публикаций, посвященных другим важным аспектам миграции, что соответствует традиционному формату этой серии. Пандемия COVID-19 по-прежнему вызывает глобальный резонанс, события в Афганистане заслуживают постоянного внимания, а экономики сталкиваются с новыми вызовами, связанными с поставками продовольствия и энергоносителей, которые останутся в центре внимания Миграционной обсерватории.

Как обычно, я хотел бы поблагодарить авторов за то, что они поделились результатами своего анализа, опытом и конкретными рекомендациями. Особую благодарность следует выразить Александру Малееву и Ирине Люсак, которые не только обеспечили высокое качество этой книги, но и внесли значительный вклад в ее содержание.

В эти непростые времена наше сотрудничество как никогда приобретает жизненно важную важность. Надеемся, что эта книга послужит информационным источником для лиц, принимающих решения, и тем самым поможет определить надлежащие политические меры реагирования.

Искренне,

Д-р Радим Жак

Руководитель Секретариата Пражского процесса

ICMPD, Региональный руководитель, Восточная Европа и Центральная Азия

ОГЛАВЛЕНИЕ

Благодарность	5
Александр Малеев и Ирина Люсак	
Информационные записки по шести тематическим направлениям:	
Убежище и международная защита	10
Интеграция	17
Нерегулируемая миграция	24
Трудовая миграция	30
Миграция и развитие	37
Реадмиссия, возвращение и реинтеграция	42
Глен Свон	
Обзор и анализ программ возвращения и реинтеграции в странах Пражского процесса, не входящих в ЕС	49
ICMPD, Программа по борьбе с торговлей людьми	
Что нужно знать правительствам об уязвимости перед торговлей людьми среди лиц, спасающихся от войны в Украине	63
Франк Дювель	
Война в Украине: послевоенные сценарии и миграционные последствия	83
Андреа Сальвини и Георг Болитс	
Максимизация выгод трудовой миграции для стран происхождения и назначения	99
Улан Ногойбаев	
Влияние ситуации в Афганистане на страны Центральной Азии: влияние на миграцию	115
Рональд Скелдон	
Демографические изменения в странах Пражского процесса: влияние на миграцию	127
Эндрю Фэллон	
Социальный капитал и транснациональная контрабанда мигрантов: какое влияние оказывает политика противодействия контрабанде мигрантов?	143
Зульфия Сибатулина	
Навстречу динамичному будущему: Кардинальные сдвиги в политике трудовой миграции Узбекистана	177
Об авторах	197

УБЕЖИЩЕ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА
ИНТЕГРАЦИЯ
НЕРЕГУЛИРУЕМАЯ МИГРАЦИЯ
ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ
МИГРАЦИЯ И РАЗВИТИЕ
РЕАДМИССИЯ, ВОЗВРАЩЕНИЕ И РЕИНТЕГРАЦИЯ

Александр Малеев и Ирина Люсак

май-июнь 2021 г.

Ключевые события в регионе Пражского процесса

Убежище является одной из наиболее широко и эмоционально обсуждаемых тем. В конце 2019 г. **во всем мире убежище искало 79,5 млн чел.**, в том числе 45,7 млн внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), 20,4 млн беженцев и 4,2 млн соискателей убежища. Волнения, преследования, нарушения прав человека, вооруженные конфликты и другие серьезные угрозы вспыхивали в различных частях мира, в т.ч. в регионе Пражского процесса – в **Украине**, на **Южном Кавказе** и совсем недавно в **Центральной Азии**. По данным УВКБ ООН, общее количество перемещенных лиц за последнее десятилетие удвоилось. Многие из пострадавших групп населения до сих пор не смогли найти долгосрочных решений для восстановления своей жизни. В период с 2010 г. по 2019 г. только 3,9 млн беженцев смогли вернуться в свои страны происхождения. Для сравнения: почти 10 млн беженцев удалось вернуться домой в течение предыдущего десятилетия и более 15 млн – в течение 1990-х. Около половины перемещенных в настоящее время составляют дети. Более 50% всех ВПЛ – женщины.

С 2014 г. **Сирия** является основной страной происхождения беженцев. 3,6 млн из них нашли убежище в **Турции**, которая быстро стала ведущей страной в мире по приему беженцев, хотя в 2010 г. принимала всего около 10 тыс. беженцев. Начало вооруженного конфликта в **Восточной Украине** в 2014 г. привело к перемещению 1,7 млн чел., большинство из которых остаются ВПЛ на территории Украины. В **Европейском Союзе** количество ходатайств об убежище достигло 1,28 млн в 2015 г. и составило 698 тыс. в 2019 г. С 2015 года в ЕС было подано более 5 млн ходатайств об убежище, из которых 2 млн обращений было зарегистрировано в одной **Германии**. Количество прибывших на **Кипр, Мальту, в Грецию, Италию и Испанию** в период с 2017 г. по 2019 г. оставалась ниже 200 тыс. По состоянию на конец 2019 г. ЕС принял в общей сложности 2,6 млн беженцев, что составляет 0,6% населения ЕС. В среднем в ЕС ежегодно отклоняется около 370 тыс. ходатайств об убежище. Однако фактически только около трети таких лиц возвращаются домой.

За пределами ЕС и Турции больше всего ходатайств об убежище зарегистрировали **Великобритания** и **Россия**. **Западнобалканский регион** продолжает оставаться важным транзитным коридором для смешанных миграционных потоков в ЕС. Хотя количество зарегистрированных ходатайств об убежище в регионе увеличилось на 19% к 2018 г., большинство заявителей отказались от участия в соответствующих процедурах еще до фактического получения решения.

Что касается политики, государства Пражского процесса активизировали свои усилия по наращиванию потенциала в этой области, создав новые системы убежища или скорректировав существующие. Страны **Восточного партнерства** эффективно воспользовались тренингами, организованными для них в рамках Целевой инициативы Пражского процесса и Инициативы по обеспечению качества под руководством УВКБ ООН. **Молдова** улучшила процесс принятия решений за счет

внутреннего механизма контроля качества. Уровень признания **Грузии** увеличился с 5,5% в 2018 г. до 13% в 2019 г. благодаря более широкому использованию информации о стране происхождения среди других улучшений. **Западнобалканские государства** также реализовали различные инициативы по укреплению своих национальных систем убежища, гармонизации сбора данных и выявлению потребностей в защите. Индивидуальные юридические консультации и стратегические судебные разбирательства были важными инструментами в устранении выявленных недостатков. С момента принятия в 2013 г. в обновленном опытом ЕС комплексного Закона об иностранцах и международной защите **Турция** поддерживает неизменно высокие стандарты реагирования на чрезвычайные ситуации. Генеральный директорат по управлению миграцией (DGMM), созданный в 2014 г., принял на себя все полномочия в области международной защиты с 2018 г. Страна постоянно совершенствует процедуры регистрации и защиты, в том числе через внедрение 40 модулей электронного обучения для обеспечения подготовки и привлечение более 500 двуязычных сотрудников в качестве персонала поддержки. Между тем **центральноазиатские страны** добились значительного прогресса в сокращении безгражданства, которое затрагивает многих лиц в регионе, а также в развитии своих национальных законодательных баз в области международной защиты. В 2017 г. **Туркменистан** внес поправки в свой Закон о беженцах, внедрив усиленную защиту несопровождаемых детей, ищущих убежища, а также временную и дополнительную защиту. С 2017 г. Уголовный кодекс **Кыргызской Республики** предотвращает криминализацию соискателей убежища, незаконно въезжающих в страну. В 2018 г. **Казахстан** упростил процедуру получения беженцами статуса постоянного резидента.

В **Европейском Союзе** с 2015 г. не удается выработать единое мнение в отношении международной защиты, в результате чего многие ситуативные решения существуют и по сей день. Был достигнут прогресс в законодательных областях, включая два постановления, определивших основу для взаимодействия соответствующих информационных систем ЕС, а также общую позицию по пересмотренной Директиве о возвращении. Значительная работа была также проделана в области реализации политики и практического сотрудничества между странами ЕС+. Стратегическая программа ЕС на 2019-2024 гг. определяет основные приоритеты следующего институционального цикла, включая миграцию и убежище, а также сотрудничество со странами происхождения и транзита в качестве приоритетных областей. Однако все эти усилия не помогли преодолеть давний камень преткновения, связанный с **солидарностью и разделением ответственности**.

Несмотря на принятие **Глобального договора о беженцах** в 2018 г. и многие другие флагманские инициативы, ситуация по решениям для беженцев находится в состоянии упадка. Все больше лиц, нуждающихся в защите, остаются в опасной ситуации. **Переселением** может воспользоваться лишь небольшая часть беженцев в мире, многие из которых почти не надеются когда-либо вернуться домой. В то же время их социально-экономическая интеграция в принимающих странах еще больше усложнилась, а **пандемия COVID-19** дополнительно усугубила положение уязвимых групп населения, которые особенно подвержены вспышкам болезни из-за тяжелых условий жизни и ограниченного доступа к медицинскому обслуживанию.

живанию. И без того маргинализированные беженцы и перемещенные лица еще больше вверглись в нищету, женщины и девочки все чаще сталкиваются с гендерно-обусловленным насилием и усиливающимся гендерным неравенством, доступ к образованию еще больше сузился, а люди все больше вынуждены возвращаться в небезопасные или нестабильные условия. Более того, правительства использовали пандемию для ограничения доступа к средствам защиты по причине повышенных требований безопасности, создав тем самым прецедент на будущее.

Новый Пакт ЕС о миграции и убежище

Постоянные цели ЕС по обеспечению справедливого доступа к процедуре убежища, а также правовой определенности для соискателей убежища остаются в силе в рамках Нового пакта, который должен основываться на предыдущих компромиссах и достигнутом прогрессе. Он предлагает различные законодательные меры для улучшения общей системы убежища ЕС:

- Новый **механизм солидарности** для распределения прибывающих соискателей убежища среди государств-членов;
- Новое законодательство об учреждении **процедуры скрининга** на внешних границах ЕС;
- Более эффективное и гибкое использование **пограничных процедур** как второго этапа процесса, объединяя правила, касающиеся процедур убежища и возвращения на границе, в единый документ;
- Гармонизированные правила и улучшенные **условия приема** для соискателей убежища, включая более ранний доступ к рынку труда и улучшение доступа к образованию. Сдерживание несанкционированного **вторичного перемещения** и уточнение правил **содержания под стражей**;
- Дальнейшая гармонизация **критериев предоставления международной защиты**, а также уточнение **прав и обязанностей бенефициаров** и определение того, когда предоставление защиты должно прекращаться, в частности, если бенефициар стал угрозой для общественной безопасности или совершил серьезное преступление;
- Действия в **кризисных и форс-мажорных ситуациях**;
- Определение вклада ЕС в **глобальные усилия по переселению**;
- Положение об учреждении полноценного **Агентства Европейского Союза по убежищу**.

Таким образом, Европейская комиссия предлагает установить беспрепятственную процедуру на границе, применимую ко всем гражданам стран, не входящих в ЕС, пересекающих границу без разрешения, включая **скрининг перед въездом, процедуру убежища** и быструю **процедуру возвращения** в соответствующих случаях. Ходатайства об убежище с низкими шансами на положительное решение должны рассматриваться быстро, не требуя для этого законного въезда в государство-член. Между тем обычная процедура убежища по-прежнему будет применяться к дру-

гим ходатайствам об убежище и станет более эффективной, обеспечивая ясность для лиц, подающих обоснованные заявления. Новые процедуры позволят органам убежища и миграции более эффективно оценивать обоснованные ходатайства, предоставлять **более быстрые решения** и тем самым способствовать лучшему и более надежному функционированию политики убежища и возвращения.

Для тех, чьи ходатайства были отклонены, **процедура возвращения на границе** ЕС будет применяться немедленно, тем самым исключая риски несанкционированного перемещения и посылая четкий сигнал контрабандистам. Каждый человек должен продолжать проходить индивидуальную оценку при полном соблюдении **основных прав и принципа невыдворения**. Наиболее уязвимые лица должны быть освобождены от пограничной процедуры. Эффективный механизм мониторинга уже на этапе скрининга должен представлять собой дополнительную превентивную меру.

Получатели международной защиты должны иметь стимул оставаться в государстве-члене, предоставившем международную защиту, с перспективой статуса долгосрочного резидента после трех лет законного и непрерывного проживания в этом государстве-члене. Это также поможет их интеграции в местные сообщества.

Еще одним важным шагом станет будущий мониторинг национальных систем убежища новым **Агентством Европейского Союза по убежищу**. Новый мандат должен отвечать растущей потребности государств-членов в оперативной поддержке и методических принципах применения общих правил предоставления убежища, а также обеспечивать большее сближение и взаимное доверие. Новое Агентство также сможет предоставлять услуги по наращиванию потенциала и оперативную поддержку **третьим странам**. Ведь хорошо налаженное управление миграцией на ключевых маршрутах имеет существенное значение для защиты, а также для процедур убежища и возвращения.

Потребности детей являются ключевым приоритетом, поскольку они особенно уязвимы. **Права и интересы ребенка** должны обеспечиваться в соответствии с международным законодательством о правах беженцев и детей, а также с Хартией основных прав ЕС. Новые правила должны гарантировать, что при принятии всех соответствующих решений предусматривается наилучшее обеспечение интересов ребенка. Следует быстрее назначать представителей для **несопровождаемых несовершеннолетних** при наличии достаточных ресурсов. Несовершеннолетние без сопровождения взрослых и дети в возрасте до двенадцати лет вместе со своими семьями должны освобождаться от пограничной процедуры, если это не противоречит соображениям безопасности. Во всех других соответствующих процедурах убежища на каждом этапе должны предоставляться процедурные гарантии и дополнительная поддержка в отношении детей, обеспечивая эффективные альтернативы содержанию под стражей, способствуя скорейшему воссоединению семьи и гарантируя, что голос органов по защите детей будет услышан. Детям должно быть предложено адекватное жилье и помощь, включая юридическую. Наконец, они также должны иметь быстрый и недискриминационный доступ к образованию и ранний доступ к интеграционным услугам.

Переселение является проверенным способом защиты наиболее уязвимых беженцев. В последние годы уже наблюдается значительная активизация переселения в ЕС, и эту работу еще предстоит расширить. ЕС также будет оказывать поддержку государствам-членам, желающим наладить **схемы общественного или частного спонсорства** посредством финансирования, наращивания потенциала и обмена знаниями в сотрудничестве с гражданским обществом с целью разработки европейской модели спонсорства со стороны сообщества, которая может улучшить результаты интеграции в долгосрочной перспективе.

Смотря в будущее

Принудительная миграция и перемещение вряд ли исчезнут в будущем. Независимо от того, проводят ли страны открытую или ограничительную политику в области международной защиты, им придется решать этот вопрос в рамках своей общей системы управления миграцией.

Атмосфера приема, оформления и обращения с соискателями убежища по-прежнему является недоброжелательной. Вопросы беженцев часто сильно политизированы. Многие СМИ разжигают негативное отношение к беженцам, что приводит к расистским и ксенофобским нападениям в их отношении. Чтобы противостоять этим многочисленным вызовам, необходимо срочно возродить **правовые принципы**, лежащие в основе убежища и защиты беженцев. Для этого требуется **укрепление партнерских отношений** между всеми субъектами и более четкое понимание своих ролей. Важно, чтобы государства взяли на себя обязательства по созданию систем убежища, которые бы ответственно определяли, кто является беженцем, кто нуждается в иной защите, а также кому следует отказать и вернуть домой безопасным и достойным образом. Страны Пражского процесса могли бы поддерживать друг друга в построении таких систем посредством обмена опытом и информацией, а также предоставления целевых рекомендаций и советов. Роль **УВКБ ООН** в этом процессе будет иметь первостепенное значение.

Еще одним важным партнером по защите является **судебная власть**. Информированные судебные действия национальных судов восстанавливают истинный смысл понятия «защита» для беженцев, обеспечивая соответствие всех административных действий основным принципам справедливости и надлежащей правовой процедуры, а также справедливое, достойное и гуманное обращение с беженцами и соискателями убежища. Профессионализм судебной системы во многом зависит от организации **непрерывного обучения по процессам убежища** для самой системы и правоохранительных органов. В прошлом Пражский процесс уже проводил ряд тренингов и разработал специальные учебные руководства, которые можно использовать для разработки новых учебных мероприятий в этой области. Всесторонний анализ потребностей может стать первым шагом в создании дальнейших персонализированных учебных программ. Разработка онлайн-тренингов по основам дисциплины, по комплексным вопросам, а также углубленных тренингов с тематическими исследованиями и знаниями из неправовых дисциплин может стать полезным инструментом поддержки для государств Пражского процесса.

Для поддержки дальнейшего развития **национального законодательства об убежище** было бы полезно проанализировать последние ключевые решения в области законодательства о беженцах по всему региону, поскольку это позволило бы разработать конкретные рекомендации по открытым вопросам толкования. На институциональном уровне необходимо стремиться к продуманной законодательной структуре, которая содержит как положительные, так и отрицательные стимулы для оптимизации соблюдения установленных правил. Поскольку факторы, заставляющие людей спасаться бегством, могут оставаться в силе в течение десятилетий, законодательство, нацеленное на долгосрочных резидентов, пользующихся международной защитой, может предусматривать расширение возможностей для их экономической мобильности в соответствии с заранее определенными критериями.

Важно помнить, что **безопасность и защита беженцев не исключают друг друга**. Комплексное реагирование на беженские и миграционные потоки, которое позволяет государствам выявлять лиц, въезжающих на их территорию, и реагировать на потребности в защите, а также на проблемы безопасности в соответствии со своими обязательствами в области международного права, требует надежных и эффективных систем регистрации и скрининга лиц, ищущих въезда. Как с точки зрения защиты, так и с точки зрения безопасности критически важно создать системы убежища, позволяющие справедливо и эффективно рассматривать ходатайства о международной защите. Надлежащая практика также предусматривает сотрудничество между пограничниками, службами безопасности, иммиграционными властями и органами убежища в пределах того или иного государства, с другими государствами на маршрутах передвижения и с региональными и международными организациями.

Поиск **долговременных решений** занимает центральное место в любой беженской ситуации. Долговременные решения достигаются, когда беженцы могут пользоваться надежным правовым статусом, который обеспечивает им постоянный доступ к своим правам. Это может быть достигнуто либо путем добровольной репатриации, либо путем поселения и интеграции в стране убежища, либо путем организованного переселения. Последнее, в частности, играет важную роль в международном режиме защиты беженцев и является одним из способов демонстрации солидарности государствами. В настоящее время около половины государств Пражского процесса имеют **программы переселения**, оставляя достаточно пространства для развития в этом отношении, особенно среди государств Пражского процесса, не являющихся членами ЕС. Традиционные программы переселения также могут быть дополнены механизмами частного спонсорства, гуманитарными программами приема и гуманитарными визами, академическими стипендиями, а также специальными схемами трудовой миграции для беженцев. Такие дополнительные опции следует обсуждать совместно с партнерами по всему региону.

Ссылки

Блаж Р., Бузманюк С. (2020) Понимая новый пакт о миграции и убежище. Европейский выпуск № 577, Фонд Роберта Шумана. Доступно по ссылке: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0577-understanding-the-new-pact-on-migration-and-asylum>

Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов о новом пакте о миграции и убежище. Доступно по ссылке: [1_en_act_part1_v7_1.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database)

База данных Евростата. Доступно по ссылке: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Феллер Э. (2001) Международная защита беженцев 50 лет спустя: проблемы защиты прошлого, настоящего и будущего. МККК, сентябрь 2001 г., том 83, № 843. Доступно по ссылке: https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/581-606_feller.pdf

MOT (2021). Цифровое расширение прав и возможностей молодых людей в сообществах беженцев и принимающих общинах. Что возможно? Доступно по ссылке: https://www.ilo.org/global/programmes-and-projects/prospects/countries/kenya/WCMS_810062/lang--en/index.htm

Николсон Ф., Кумин Дж. (2017) Руководство по международной защите беженцев и созданию государственных систем убежища. Справочник для парламентариев № 27, Межпарламентский союз и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Доступно по ссылке: <https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html>

Оруч, Н. Раза, С. Сантич, Д. (2020) Аналитический отчет Пражского процесса «Западнобалканский миграционный маршрут (2015-2019 гг.)». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/289-the-western-balkan-migration-route-2015-2019>

УВКБ ООН (2019) Глобальный отчет. Доступно по ссылке: <https://www.unhcr.org/globalreport2019/>

УВКБ ООН (2019) Региональная стратегия для Центральной Азии на 2019–2021 гг. Доступно по ссылке: [The 2019-2021 Regional Strategy for Central Asia.indd \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/refworld/docid/5a9d57554.html)

УВКБ ООН (2020). Глобальные тенденции перемещения населения в 2019 г. Доступно по ссылке: <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/globaltrends2019/>

Интеграционная политика в регионе Пражского процесса

Интеграция иммигрантов и их детей имеет решающее значение как для социальной сплоченности, так и их способности стать самостоятельными и продуктивными гражданами. Она также является условием для притока местным населением дальнейшей иммиграции. Должным образом интегрированные мигранты уменьшают демографическое давление и помогают удовлетворить существующие потребности рынка труда. И наоборот, отсутствие интеграции создает многочисленные проблемы для принимающих обществ и самих мигрантов. В то время как традиционные страны иммиграции уже много лет уделяют должное внимание интеграции мигрантов, государства, менее затронутые иммиграцией, только недавно начали заниматься этой областью политики. Несмотря на различие интеграционной политики в разных странах, существующие вызовы в большинстве случаев аналогичны.

В **Индексе интеграции MIPEX** предоставлены данные о 38 государствах Пражского процесса. Большинство из них попадают в категорию, которая характеризуется «полублагоприятной политикой интеграции», результатом которой является примерно равное количество препятствий и возможностей для иммигрантов с точки зрения участия и поселения. В целом иммигранты имеют доступ к большинству основных прав и защищенности в долгосрочной перспективе, но все еще не имеют равных возможностей для полноценного участия во всех сферах жизни. Как правило, иммигранты сталкиваются с дополнительными препятствиями в новых странах назначения – **в Прибалтике, на Балканах, в Центральной и Восточной Европе** – где количество мигрантов относительно небольшое, а уровень антииммиграционных настроений высокий. Тем временем, **Швеция, Финляндия и Португалия** обеспечивают наиболее благоприятные условия для интеграции в регионе Пражского процесса. **Литва, Латвия, Хорватия, Словакия, Болгария, Польша, а также Россия** проводят несколько неблагоприятную интеграционную политику, либо отказывая в интеграции, либо предоставляя ее только «на бумаге». Население России иностранного происхождения, представляющее собой одну из наиболее многочисленных групп, сталкивается со многими препятствиями и несколько неблагоприятными перспективами для долгосрочной интеграции. Более благоприятные условия существуют в **Молдове, Украине** и в **ЕС**.

Подавляющее большинство государств Пражского процесса улучшили свою интеграционную политику за последние пять лет, при этом наиболее позитивные сдвиги были реализованы в **Ирландии и Турции**. Интеграционная стратегия Ирландии на 2017-2020 годы создала благоприятный подход, ориентированный на равные права и возможности. Тем временем Турция, являющаяся одной из основных стран иммиграции, реализовала Стратегию гармонизации и Национальный план действий (2018-2023 гг.) для содействия координации между соответствующими учреждениями и обеспечения основных прав, таких как образование, здравоохранение и рынок труда, а также недискриминация. **Дания**, напротив, значительно отступила от своих обязательств по интеграции в 2015-2020 годах после пережитого всплеска смешанных миграционных потоков.

Национальная политика внутри ЕС является более выраженной и совпадает в областях, охваченных законодательством ЕС, таких как базовая безопасность, права и защита. В то же время **образование и политическое участие** остаются слабым местом для многих государств-членов. Ученики-иммигранты недополучают целевую поддержку, которая бы помогла отстающим наверстать упущенное или быстро выучить местный язык. Учителя и другие ученики по-прежнему плохо осведомлены в вопросах разнообразия и иммигрантов. В части политического участия у большинства иммигрантов мало возможностей влиять на политику, определяющую их повседневную жизнь, и улучшать ее, поскольку компетентные органы не отчитываются перед ними.

Экономическая интеграция мигрантов остается не менее сложной задачей. Практически везде уровень безработицы среди иммигрантов выше, чем среди коренного населения. В ЕС разрыв в оплате труда мигрантов и национальных работников на **Кипре, в Словении, Италии, Португалии, Люксембурге и Австрии** увеличился с 2015 г. В целом за выполнение той же работы мигрант зарабатывает примерно на 20% меньше, чем национальный работник. Трудовые мигранты-женщины сталкиваются с «двойным ущемлением в зарплате» как мигранты и как женщины, отчасти потому, что они составляют подавляющее большинство домашних работников. Наблюдаемое **несоответствие навыков**, когда мигранты часто оказываются на работе, не отражающей их уровень квалификации или образования, также требует более серьезного политического рассмотрения. Практически везде иммигрантам сложно получить должную оценку своей квалификации, особенно приобретенной за рубежом. Проблема передачи навыков и опыта между странами подрывает успешную интеграцию.

Внезапный рост числа мигрантов в 2015 г. негативно повлиял на интеграционную картину. **СМИ** создали довольно неблагоприятное общественное восприятие миграции и мигрантов, препятствуя таким образом их интеграции. Беженцам особенно трудно добиться своевременной экономической и социальной интеграции. В **Германии**, напр., многие беженцы слишком долго живут в беженских приютах, в основном изолированно от немецкого общества, ожидая свободного места на интеграционных курсах или не имея возможности работать из-за длительных согласовательных процедур.

Активизация интеграционных усилий: ключевые направления и рекомендации

Государствам следует рассмотреть конкретные действия на всех этапах интеграционного процесса от предотъездных мер и до политики долгосрочной интеграции. Их необходимо реализовать на национальном и местном уровнях при активном участии гражданского общества. Связанные с этим проблемы касаются не только новоприбывших, но часто также граждан, являющихся мигрантами во втором или даже третьем поколении. Успешная политика интеграции является не только краеугольным камнем хорошо функционирующей системы управления убежищем и миграцией, но также может способствовать диалогу со странами-партнерами.

Успешные интеграционные меры требуют раннего реагирования и долгосрочных инвестиций. Интеграция может начинаться еще до прибытия. Внедрение и расширение **предотъездных мер** (напр., обучение, ориентационные курсы) и их эффективная привязка к послеприездными мерами могут значительно облегчить и ускорить процесс интеграции, в т.ч. в контексте переселения и спонсорства со стороны сообщества. Онлайн-услуги могут быть особенно эффективными на предотъездном этапе, помогая мигрантам выучить язык и приобрести навыки. Оценка навыков, проведенная на предотъездном этапе, также может помочь мигрантам быстрее интегрироваться на рынке труда.

Женщины-мигранты сталкиваются с дополнительными препятствиями в своей интеграции. Они чаще въезжают в страну, чтобы присоединиться к члену семьи и выполнять домашние обязанности, что может воспрепятствовать их полноценному участию на рынке труда или в образовании. По сравнению с женщинами из числа местного населения женщины-мигранты чаще имеют избыточную квалификацию для своего места работы. Учет **гендерных аспектов** также имеет решающее значение для развития восходящей мобильности между поколениями. Чем лучше интегрированы родители-мигранты и особенно матери, тем более положительны результаты для их детей. Тем не менее, женщины-мигранты часто недостаточно охвачены основными интеграционными предложениями.

Интеграция начинается с момента прибытия мигрантов в принимающие сообщества. Это происходит в каждой деревне, городе и районе, где мигранты живут, работают и ходят в школу. Таким образом, место поселения мигрантов может повлиять на их интеграционные перспективы. Именно поэтому работа с интеграционной политикой на **местном уровне** имеет решающее значение. Создание сети мегаполисов может способствовать обмену передовым опытом. Между тем доля мигрантов, поселившихся в сельской местности, относительно невелика. При этом они, как правило, хуже интегрируются по большинству показателей как из-за общей нехватки базовых услуг во многих сельских районах, так и из-за отсутствия конкретных услуг поддержки, в которых нуждаются мигранты. Местным властям следует создавать общие пространства, такие как культурные и спортивные объекты, чтобы предотвратить сегрегацию. Кроме того, они должны взаимодействовать со всеми соответствующими субъектами, в т.ч. с гражданским обществом, образовательными учреждениями, работодателями и социально-экономическими партнерами, церковью, организациями диаспоры и самими мигрантами. В конечном итоге интеграция требует комплексного **подхода на уровне общества в целом**.

Признание навыков и квалификации, приобретенных за рубежом, должно происходить быстрее и проще. Национальные власти должны сделать все, чтобы процедуры признания иностранных квалификаций были быстрыми, справедливыми, прозрачными и доступными. Мигрантам следует предоставлять всю соответствующую информацию о практике признания. Также важно повышать сопоставимость квалификаций. В связи с этим может оказаться полезным содействие сотрудничеству между национальными центрами признания (напр., через сеть ENIC-NARIC) и более активный обмен информацией о предоставлении **дополнительных или промежуточных курсов**.

Изучение **местного языка** имеет решающее значение для успешной интеграции. Однако оно не должно прекращаться через несколько месяцев после прибытия, но также должно продолжаться на курсах среднего и углубленного уровней и адаптировано к потребностям различных групп. Сочетание языковой подготовки с развитием других навыков или опытом работы и с сопутствующими мерами, такими как уход за детьми, оказалось особенно эффективным для улучшения доступа к языковой подготовке и ее результатов. Хотя инструменты электронного обучения языкам существуют во многих государствах Пражского процесса, новые технологии можно было бы гораздо активнее использовать в этой области без полной замены очного обучения. Учитывая недостаток знаний и существующие возможности для инноваций в области новых технологий, содействие исследованиям и обмену знаниями имеет особенно важное значение. Более того, предлагаемые промежуточные курсы в дополнение к образованию, полученному за рубежом, могут помочь мигрантам завершить свое образование или продолжить учебу в принимающей стране. Наконец, стоит как можно раньше обеспечивать понимание законов, культуры и ценностей принимающего общества, напр., через курсы гражданской ориентации. Курсы должны начинаться по прибытии и сопровождать мигрантов в процессе их интеграции.

Необходимо оказывать постоянную поддержку в повышении квалификации и проведении переподготовки, в т.ч. посредством процедур валидации для неформального и информального обучения. Властям необходимо обеспечить участие большего числа мигрантов в высококачественном **профессиональном образовании и подготовке**. Особенно полезным является организация интенсивного обучения на рабочем месте в соответствии с потребностями местного и национального рынка труда. Государства должны активно поддерживать работодателей в оценке и признании уровня квалификации своих сотрудников. Внедрение **ускоренной оценки** уровня профессионального образования кандидатов для конкретной работы могут быть полезны в этом отношении. Такие страны, как Германия и Австрия, разработали компьютерные тесты для определения навыков и содействия раннему профилированию беженцев и мигрантов. Их опыт может быть ценен для других стран. Специально разработанные онлайн-платформы также обладают большим потенциалом для облегчения **подбора рабочей силы** и обеспечения доступа иммигрантов к профессиональной подготовке, где они по-прежнему недостаточно представлены, несмотря на существенные потребности. Улучшение профориентации и консультаций по возможностям обучения наряду с улучшением информационно-просветительских программ также могут стать предпосылкой успеха.

Мигранты и граждане мигрантского происхождения играют ключевую роль для экономики и рынка труда. Это также было видно во время кризиса COVID-19, который четко продемонстрировал их вклад в оказание жизненно необходимых услуг. Успешная **интеграция на рынке труда** это не только моральный долг, но и экономический императив, поскольку она может принести значительные экономические выгоды, включая фискальную прибыль, внести вклад в национальные пенсионные схемы и национальное благосостояние в целом. Это требует активного сотрудничества самых разных субъектов, в т.ч. государственного и частного секторов. Кроме того, необходимо повышать уровень осведомленности о дискриминации в процессе найма и на рабочем месте, а также усиливать антидискриминационные меры.

Предприниматели-мигранты способствуют экономическому росту, создают рабочие места и помогают в восстановлении после пандемии. Однако им часто не хватает необходимых сетей и знаний нормативно-правовой и финансовой базы, или они сталкиваются с трудностями при получении доступа к кредитам. Таким образом, им требуется дополнительная поддержка за счет упрощения доступа к финансированию, обучению и консультациям. Цифровые технологии могут помочь сделать финансовые услуги более доступными. Мигрантам также можно помочь в их предпринимательской деятельности через специализированные программы обучения и наставничества, а также включение предпринимательства в интеграционные программы.

Больше детей-мигрантов должно участвовать в качественном и инклюзивном **образовании** в раннем детстве. Учителя должны в большей мере обладать необходимыми навыками, а также иметь ресурсы и поддержку, необходимые для управления мультикультурными и многоязычными классами. Это принесет пользу как детям-мигрантам, так и детям из числа местного населения. Учебные программы можно улучшить для улучшения оценки и мобилизации индивидуального лингвистического опыта учащихся как ключевого навыка. Более активное привлечение медицинских и социальных служб, как и родителей, также может улучшить результаты обучения детей-мигрантов. В этом отношении не менее важно обеспечить доступность и стоимостную приемлемость внеклассных досуговых мероприятий и занятий спортом. Детям обычно требуется дополнительная поддержка, наилучшим образом обеспечивающая интересы ребенка. Несовершеннолетним без сопровождения взрослых, достигшим возраста обязательного школьного образования, могут потребоваться индивидуальные программы поддержки.

Содействие интеграции и предоставление возможностей молодым людям из групп риска через образование, культуру, молодежные мероприятия и спорт может дополнительно способствовать предотвращению **радикализации**. Сотрудничество со специалистами-практиками и местными субъектами может быть особенно эффективным в предотвращении радикализации. Государства должны поддерживать специалистов-практиков первой линии в разработке передовых методов борьбы с насильственным экстремизмом, отчужденностью, обеспечивать повышение устойчивости, а также реабилитацию и реинтеграцию в общество.

Национальные власти должны обеспечить равный доступ к регулярным услугам **здравоохранения**, в т.ч. по охране психического здоровья, и активно информировать мигрантов о сопутствующих правах, противодействуя при этом любым формам дискриминации. Предоставляемые услуги должны быть адаптированы к особым потребностям конкретных групп мигрантов, таким как лица, страдающие от травм, жертвы торговли людьми или гендерного насилия, несовершеннолетние без сопровождения взрослых, пожилые люди или лица с инвалидностью и особенно беременные женщины (дородовой и послеродовой этапы). Мигранты часто сталкиваются с дополнительными проблемами, такими как ограниченный доступ к медицинскому страхованию или его привязка к их статусу проживания, языковые барьеры и ограниченные знания о получении доступа к услугам, скудные финансовые ресурсы или проживание в неблагополучных районах с более низким качеством медицинских услуг. Таким образом, национальные системы должны адаптироваться к этим вызовам и особым потребностям мигрантов. Проведение обучения

медицинских работников по вопросам управления разнообразием и описанных конкретных уязвимостей стало бы ценным первым шагом. В этом отношении государства Пражского процесса могут использовать различные проекты и учебные материалы, разработанные в рамках программ здравоохранения.

Государства и местные муниципалитеты должны содействовать получению мигрантами и беженцами **доступа к адекватному и доступному жилью**, а также активно бороться с дискриминацией и сегрегацией на рынке жилья. Компетентным органам необходимо обеспечить подход, интегрирующий жилищную политику с другими видами политики в области доступа к занятости, образования, здравоохранения и социальных услуг. Доступное и автономное жилье надлежащего качества для беженцев и соискателей убежища, которые могут претендовать на международную защиту, должно предоставляться как можно раньше.

Поскольку общественное восприятие имеет значение, будущая интеграционная политика должна содержать сильную коммуникационную составляющую, способствуя развитию **сбалансированного и фактологического освещения в СМИ**, при этом признавая и обращаясь к проблемам и возможностям, которые приносит миграция. Работа с представителями СМИ, образовательными учреждениями, а также организациями гражданского общества является ключом к улучшению информирования о реалиях миграции и интеграции. Эти усилия должны включать традиционные и новые СМИ, в т.ч. социальные сети и сообщества блогеров, которые могут охватить аудиторию разного возраста и происхождения. Инклюзивная политика создает «добродетельный круг» интеграции, который способствует открытости и взаимодействию. Мигранты и коренные жители с большей вероятностью будут взаимодействовать в странах, где инклюзивная политика относится к иммигрантам как к равным. Инклюзивная политика способствует укреплению положительного отношения и создает общее чувство принадлежности, благополучия и доверия.

Современные технологии открывают новые возможности для модернизации и улучшения доступа к интеграционным и другим сервисам. **Цифровые государственные услуги** должны использоваться инклюзивно и быть доступными для мигрантов, поскольку в противном случае они могут усилить неравенство, а не сократить его. Кризис COVID-19 показал потенциал цифровизации услуг, таких как образование, языковые и интеграционные курсы. Однако такое развитие также четко продемонстрировало, что мигранты часто сталкиваются с препятствиями в получении доступа к цифровым курсам и услугам из-за отсутствия необходимых устройств или необходимых языковых и цифровых навыков для их использования. Важно организовывать курсы цифровой грамотности для мигрантов и обеспечивать, чтобы цифровые государственные услуги были инклюзивными по своему характеру, легко доступны и адаптированы для разного населения. Особенно полезным может быть привлечение самих мигрантов к их разработке и дальнейшему развитию.

Эффективная интеграционная политика должна основываться на надежных свидетельствах ее конкретных результатов. Важно **контролировать и оценивать** эффективность политики в долгосрочной перспективе, а также иметь точные и сопоставимые данные о масштабах и характере дискриминации, от которой страдают

мигранты. Разработка и обновление систем мониторинга для выявления основных проблем и отслеживания прогресса во времени так же важны, как и наличие данных о результатах интеграции на национальном и местном уровнях.

Большинству стран Пражского процесса все еще не хватает опыта в сфере интеграции, и они только сейчас начинают формировать соответствующую политику. Во всем регионе граждане третьих стран по-прежнему живут хуже, чем коренные жители, с точки зрения занятости, образования и социальной интеграции. Это означает, что всем странам необходимо активизировать разработку эффективных интеграционных стратегий. Признавая, что интеграция касается всего общества, связанные с ней усилия могут представлять собой марафон, а не спринт.

Ссылки

Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов. План действий по интеграции и инклюзивности на 2021-2027 гг. Доступно по ссылке: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:758:FIN>

Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов о новом пакте о миграции и убежище. Доступно по ссылке: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf

МОТ (2020). Разрыв в оплате труда мигрантов: понимание различий в оплате труда мигрантов и граждан страны. Доступно по ссылке: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_763803.pdf

МИПЭК (2020). Страницы стран и основные выводы отчета. Доступно по ссылкам: <https://www.mipex.eu/> и <https://www.mipex.eu/key-findings>

Индекс интеграции MIPEX (2020). Данные за 2019 год. Доступно по ссылке: <https://www.mipex.eu/play/>

ОЭСР (2020). Как подготовить политики интеграции к будущему? Дебаты по миграционной политике, № 20, январь 2020 г. Доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-20.pdf>

ОЭСР/Европейский Союз (2018) Показатели интеграции иммигрантов: заселение в 2018 г. Доступно по ссылке: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/settling-in-2018/indicators-of-immigrant-integration-introduction-and-overview_9789264307216-5-en;jsessionid=uT32oJZyFtuBlISLKaPpyRS.ip-10-240-5-60

Стефан Тринес (2019). Состояние интеграции беженцев в Германии в 2019 г. Доступно по ссылке: <https://wenr.wes.org/2019/08/the-state-of-refugee-integration-in-germany-in-2019>

НЕРЕГУЛИРУЕМАЯ МИГРАЦИЯ

Согласно опросу, проведенному среди всех стран Пражского процесса в 2020 г., тематическая область **«предотвращение незаконной миграции и борьба с ней»** представляет собой второй по важности политический приоритет для государств Пражского процесса, лишь незначительно уступая тематической области реадмиссии, возвращения и реинтеграции. Для сравнения, по результатам [оценки, проведенной в 2015 г.](#), предотвращение нерегулярной миграции являлось наиболее важным аспектом для государств-участников. Неудивительно, что это также самая сложная и комплексная тематическая область Плана действий Пражского процесса, охватывающая самый широкий круг политических вопросов, таких как кампании по повышению осведомленности, торговля людьми и незаконный ввоз мигрантов, управление границами, сбор данных и обмен информацией, идентификация, защита документов или обмен аналитическими методами.

Ключевые события в регионе Пражского процесса

В последнее десятилетие происходило массовое перемещение населения в непосредственной близости от региона Пражского процесса, что напрямую затронуло многие участвующие государства. Растущее количество лиц, прибывающих в ЕС, выявило основные недостатки в структуре миграционной политики на национальном и региональном уровнях. **Турция** более других стран столкнулась с огромным количеством лиц, спасающихся от войны в соседних Сирии и Ираке, а также в Афганистане. Приняв почти четыре миллиона мигрантов и беженцев, Турция сыграла ключевую роль в значительном сокращении дальнейшей миграции в Европу.

Западнобалканские страны в равной степени сыграли важную роль, тесно сотрудничая с ЕС по вопросам миграции и безопасности. Из почти миллиона беженцев, нашедших приют в Германии в 2015 г., более 80% проследовали через Западные Балканы. В этот период также увеличился приток нерегулярных мигрантов из западнобалканского региона в ЕС. «Закрытие» западнобалканского маршрута, провозглашенное в 2016 г., активизировало незаконный ввоз мигрантов и привело к тому, что многие транзитные мигранты застряли в западнобалканских странах, оказавшись в затруднительном положении. Более того, этим маршрутом продолжают пользоваться до настоящего времени, а с 2019 г. соответствующие потоки снова начали увеличиваться. В то время как страны, расположенные вдоль этого маршрута, преимущественно реагировали на национальном политическом уровне, существующие вызовы требуют скоординированного подхода.

В **Европейском Союзе** кризис 2015–2016 гг. выявил серьезные недостатки, а также обнажил сложности в управлении ситуацией, которая по-разному влияет на разные государства-члены. Основные вызовы включали управление внешней границей, переполненные центры приема или большое количество несанкционированных вторичных перемещений. Количество случаев нелегального пересечения границы, зафиксированных вдоль внешней границы ЕС в 2015 г., сократилось с 1,82 млн. до 142 тыс. к 2019 г. В законодательном и нормативном плане ЕС среди прочего выдвинул и принял Европейскую повестку дня по вопросам миграции, Ев-

ропейскую повестку дня по вопросам безопасности, План действий ЕС по борьбе с незаконным ввозом мигрантов, Европейскую междисциплинарную платформу противодействия угрозам преступности, включая приоритетное внимание такому преступлению, как «Содействие нелегальной иммиграции». Хотя нерегулярные перемещения из третьих стран вызывают значительную обеспокоенность в ЕС и его государствах-членах, большинство нерегулярных мигрантов в ЕС изначально въезжают легально по краткосрочным визам, но затем остаются незаконно после истечения срока действия их визы.

Аналогичным образом безвизовый режим, установленный между странами **Содружества Независимых Государств (СНГ)**, Украиной и Грузией, (за некоторыми исключениями) позволяет региональным мигрантам легально въезжать на территорию СНГ с целью трудоустройства. Незаконная занятость трудовых мигрантов остается довольно распространенным явлением в регионе Пражского процесса, особенно среди сезонных и домашних работников. **Евразийский экономический союз (ЕАЭС)**, созданный в 2015 г., пытался решить эту проблему посредством целевых соглашений, но существующие административные барьеры и значительные финансовые расходы, с которыми приходится сталкиваться мигрантам, сдерживают эти усилия. Во всем регионе работодатели в значительной мере склонны к неформальному найму трудовых мигрантов, тем самым усугубляя существующую проблему.

В связи с возросшей обеспокоенностью вопросами безопасности, в последнее десятилетие также ускорилось технологическое развитие **искусственного интеллекта** и применение массового наблюдения и инновационных подходов для проверки документов, осуществления пограничного контроля или упрощения процедур возвращения. Однако распространение современных технологий создает новые вызовы. Недавняя тенденция к разработке комплексных функционально совместимых баз данных, в которых собираются, хранятся и обрабатываются миллионы единиц персональных данных для различных целей, особенно в контексте нерегулярной миграции, является одновременно преимуществом и вызывает растущую озабоченность. Это особенно очевидно на фоне излишне политизированного общественного дискурса о нерегулярной миграции, который укореняет негативное отношение к мигрантам.

Торговля людьми в условиях смешанной миграции подчеркивает необходимость выявления факторов уязвимости, которые могут привести к эксплуатации, торговле людьми и другим видам злоупотреблений. Среди людей, перемещавшихся в 2015–2018 гг., большинство случаев торговли людьми оставалось невыявленными, а жертвы торговли людьми редко обращались за помощью. Национальные власти столкнулись с такими общими вызовами, как большое количество лиц, следующих транзитом за ограниченное время, что затрудняет оценку отдельных случаев; ограниченные возможности органов убежища и пограничных служб по выявлению потенциальных случаев торговли людьми; и пробелы в системах защиты жертв торговли людьми.

Наконец, продолжающаяся **пандемия COVID-19** спровоцировала серьезные нарушения трансграничной мобильности, что привело к сокращению как нерегулярной, так и регулярной миграции. Долгосрочные последствия для миграции, визо-

вой политики, условий въезда и управления границами еще предстоит оценить политикам в регионе Пражского процесса и за его пределами.

Новый Пакт ЕС о миграции и убежище

В **Коммюнике о Новом пакте о миграции и убежище**¹, который был опубликован Европейской комиссией в сентябре 2020 г. и в настоящее время обсуждается государствами-членами ЕС, представлены новые инструменты для решения проблемы нерегулярной миграции. Пакт направлен на создание более быстрых и беспрепятственных процессов миграции и укрепление управления миграционной и пограничной политикой при поддержке современных ИТ-систем и эффективных ведомств ЕС. Это предполагает надежное и справедливое управление внешними границами, новый механизм солидарности в напряженных и кризисных ситуациях, а также улучшение прогнозирования, кризисной готовности и реагирования. В конечном итоге Пакт восстановит доверие европейцев к эффективному, но в то же время гуманному управлению миграцией.

В Новом пакте не указано, как его положения и последующие действия повлияют на **уязвимые группы**. Поэтому важно рассмотреть, как предлагаемая процедура проверки перед въездом, периоды содержания под стражей, а также возвращение и переселение повлияют на наиболее уязвимые категории, в т.ч. на потенциальных жертв торговли людьми. Между тем Европейская комиссия приближается к завершению работы над новой Стратегией ЕС по искоренению торговли людьми.

Интегрированное управление границами является незаменимым политическим инструментом ЕС для защиты своих внешних границ. Еще одним структурным элементом является улучшение функциональной совместимости, которая свяжет все европейские системы в области границ, миграции, безопасности и правосудия, что позволит национальным властям получать полную, надежную и точную информацию. Это также станет серьезным стимулом для противодействия мошенничеству с персональными данными. Процедура получения шенгенской визы будет полностью оцифрована к 2025 г., при этом будет предусмотрена возможность получения цифровой визой и подачи заявлений на оформление визы в онлайн-режиме.

Новый План действий ЕС по борьбе с **незаконным ввозом мигрантов на период до 2021-2025 гг.** будет способствовать развитию сотрудничества за счет внедрения новых мер и укрепления межведомственного сотрудничества по противодействию мошенничеству с документами, а также новым явлениям, таким как цифровая контрабанда. ЕС планирует улучшить обмен информацией с третьими странами и деятельности на местах путем содействия проведению совместных операций и деятельности совместных следственных групп, а также проведению информационных кампаний о рисках нерегулярной миграции. Европол будет укреплять свое сотрудничество с Западными Балканами; аналогичные соглашения также предполагается подготовить для Турции и других стран, расположенных в непосредственном соседстве.

1 См: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>

ЕС будет продолжать укрепление **сотрудничества со странами происхождения и транзита** для предотвращения опасных путешествий и нерегулярных пересечений. Устранение коренных причин нерегулярной миграции и борьба с незаконным ввозом мигрантов являются важными задачами в этом отношении. Такие направления работы, как создание экономических возможностей или повышение стабильности, могут сократить количество нерегулярных прибытий в ЕС. В Новом пакте в явном виде отмечается важный прогресс, достигнутый на региональном уровне в рамках Пражского процесса, который следует развивать.

Активизация сотрудничества

Диалог между ЕС и странами, не входящими в ЕС, в последние годы углубился. В связи с географическим положением Западных Балкан и Восточного партнерства ЕС предусматривает для них **индивидуализированный подход** к управлению миграцией, а также – хотя и в меньшей степени – для стран Центральной Азии. Развивая свой потенциал и пограничные процедуры, эти страны должны не только приблизиться к стандартам ЕС, но и лучше подготовиться к конструктивному взаимодействию на общие вызовы безопасности. Также существует необходимость в более тесном сотрудничестве с Россией и Турцией. Соглашение между ЕС и Турцией 2016 г. уже отразило углубление взаимодействия. Фонд для беженцев в Турции продолжает удовлетворять основные потребности миллионов беженцев и, вероятно, сохранит эту роль. Поэтому постоянное и устойчивое финансирование, предоставляемое Европейским Союзом, сохранит свое важное значение и в будущем.

Коренные причины нерегулярной миграции и непосредственные движущие силы миграции имеют сложную природу. Торговая и инвестиционная политика может способствовать устранению коренных причин за счет создания рабочих мест и возможностей. Пандемия COVID-19 уже вызвала массовые сбои, еще раз подчеркнув необходимость построения сильной, устойчивой экономики, обеспечивающей рост и рабочие места для местного населения, тем самым снижая давление в части нерегулярной миграции. В этом контексте очень важны экономические возможности, особенно для молодежи.

Поддержка развития **эффективных систем управления миграцией** является еще одним ключевым элементом. Страны-партнеры могут поддерживать взаимные усилия и перенимать друг у друга опыт управления нерегулярной миграцией и борьбы с незаконным ввозом мигрантов и сетями торговли людьми. Целевые кампании по предоставлению информации о возможностях легальной миграции и объяснению рисков нерегулярной миграции при одновременном противодействии дезинформации останутся ценными инструментами в будущем.

Визовая политика может также использоваться для пресечения необоснованных ходатайств о предоставлении убежища из стран, пользующихся безвизовым режимом. Механизм приостановления безвизового режима с ЕС предусматривает систематическую оценку безвизовых стран по определенным критериям, включая риски нерегулярной миграции и неправомерные ходатайства об убежище. В конечном итоге это может привести к удалению третьих стран из безвизового списка. В то же время выработка легальных путей и инструментов многоуровневой

помощи на местах должна способствовать сокращению нерегулярной миграции, незадекларированного трудоустройства и трудовой эксплуатации.

Дальнейшее развитие **пограничных технологий** неизбежно. Текущий корона-вирусный кризис может способствовать переходу от традиционного бумажного паспорта к цифровому, что позволит интегрировать конфиденциальные медицинские записи, такие как история вакцинации. Учитывая растущее число пользователей смартфонов и широкий охват мобильной связью, это может быть вполне осуществимо. Более того, с точки зрения безопасности границ, потребность в цифровизации и автоматизации процессов пограничного контроля, позволяющая упростить рабочую нагрузку пограничников и снизить административное бремя, существует уже несколько лет. Это также находит отражение в проведенных обширных исследованиях и различных инновационных проектах, направленных на создание новых инструментов в свете автоматизированного и цифрового пограничного контроля. Целевое использование искусственного интеллекта в управлении границами позволило бы еще больше избегать физических контактов, выполнять рутинные задачи и быстро обрабатывать большие объемы информации. Более широкое использование бесконтактного оборудования, такого как сканеры отпечатков пальцев или камеры распознавания лиц, может повысить степень защиты здоровья как пограничников, так и путешественников, а также может снизить риск злоупотреблений (например, кражи отпечатков пальцев). Автоматизированный пограничный контроль уже зарекомендовал себя на некоторых воздушных границах и получил широкое признание среди путешественников, имеющих доступ к определенным типам удостоверяющих личность документов, благодаря их интуитивно понятному и удобному интерфейсу. Дополнительное развитие инфраструктуры, наращивание потенциала, поставка оборудования и прогресс в выдаче удостоверений личности нового поколения отвечают общим интересам. Кроме того, с приходом передовых технологий в законодательстве и на практике должны появиться новые меры по защите данных и прав человека.

Ссылки

Битер Дж., Зибарт А. (2020) ИИ, цифровая идентификация, биометрия, блокчейн: учебник по использованию технологий в управлении миграцией. Группа стратегии миграции по международному сотрудничеству и развитию.

Кокко Э. (2017) Где граница Европы? Балканский миграционный кризис и его влияние на отношения между ЕС и Западными Балканами. Европейский вид 16, 293–302. Доступно по ссылке: <https://doi.org/10.1007/s12290-017-0471-5>

Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов о новом пакте о миграции и убежище. Доступно по ссылке: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf

Джонс К. (2019) Защита данных, иммиграционное правоприменение и основные права: что означают правила ЕС о функциональной совместимости для людей с нелегальным статусом. Statewatch и PICUM. Доступно по ссылке: <https://www.statewatch.org/publications/reports-and-books/data-protection-immigration-enforcement-and-fundamental-rights-what-the-eu-s-regulations-on-interoperability-mean-for-people-with-irregular-status/>

Работа в канадской системе иммиграции и беженцев, The Citizen Lab. Доступно по ссылке: <https://citizenlab.ca/2018/09/bots-at-the-gate-human-rights-analysis-automated-decision-making-in-canadas-immigration-refugee-system/>

Молнар П., Гилл Л. (2018) Боты у ворот: анализ прав человека при принятии автоматизированных решений.

Молодинова И. (2020) Аналитический отчет Пражского процесса «Борьба с нелегальной миграцией и торговлей людьми в странах СНГ». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/250-combating-irregular-migration-and-human-trafficking-in-the-cis-countries>

Оруч Н., Раза С., Сантич Д. (2020) Аналитический отчет Пражского процесса «Западнобалканский миграционный маршрут (2015-2019)». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/289-the-western-balkan-migration-route-2015-2019>

Полетаев Д. (2019) Аналитический отчет Пражского процесса «Решение проблем трудовой миграции в рамках ЕАЭС». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/175-addressing-the-challenges-of-labour-migration-within-the-eaeu>

Жак Р., Малеев А., Люсак И. (2019) Политическая записка Пражского процесса «10-летие Пражского процесса». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/34-briefs/178-the-10th-anniversary-of-the-prague-process>

В ответ на опрос, проведенный среди всех стран Пражского процесса в 2020 г., почти половина государств-респондентов назвали тематическую область *«Рассмотрение вопросов легальной миграции и мобильности с особым акцентом на трудовой миграции»* своим главным политическим приоритетом. Уже в [оценке, проведенной в 2015 г.](#), подавляющее большинство респондентов посчитали эту тематическую область чрезвычайно актуальной для разработки своей миграционной политики. Ее соответствующие положения предусматривают разработку и обмен надлежащей практикой в области управления трудовой миграцией, социальной мобильности, признания навыков (в том числе по возвращении) и мобильности студентов и исследователей.

Ключевые события в регионе Пражского процесса

Европа характеризуется стареющим и сокращающимся населением и сталкивается с нехваткой различных навыков. Снижение показателей рождаемости и старение населения за последнее десятилетие только ускорились, и, по некоторым прогнозам, население Европы достигнет своего пика в 748 млн человек в 2021 г. Между тем в **среднеазиатских странах, Азербайджане и Турции** происходит естественное пополнение населения, а само население значительно моложе. Эти демографические характеристики и тенденции оказывают непосредственное влияние на политику в области трудовой миграции и потоки трудовой миграции.

Вклад легально пребывающих мигрантов в сокращение разрыва в навыках и омоложении населения получил широкое признание. Трудящиеся-мигранты заполнили существующие пробелы на рынке труда, в том числе в профессиях, которые сыграли ключевую роль в борьбе с COVID-19. Будучи зависимыми от трудовых мигрантов всех уровней квалификации, многие страны с высоким уровнем дохода ввели схемы целевой мобильности и упростили оформление виз для профессий определенных категорий. В странах с низким уровнем дохода мобильность рабочей силы часто представляет собой реальный вариант поддержания семей или даже национальной экономики.

В последнее десятилетие наблюдался значительный рост трудовой миграции в регионе Пражского процесса, при этом **ЕС и Россия** остаются двумя основными направлениями. Большинство трудовых мигрантов по-прежнему являются выходцами из региона. **Германия** является направлением номер один для трудовых мигрантов как из ЕС, так и из других стран. Ее отрыв фактически увеличился после Brexit.

Около 33 млн трудовых мигрантов в настоящее время работают в **ЕС**, что составляет 17% всей рабочей силы ЕС. Более того, почти 17 млн граждан ЕС живут или работают в другом государстве-члене – вдвое больше, чем 10 лет назад. Мобильность внутри ЕС продолжает расти, хотя и более медленными темпами, при этом периоды пребывания за рубежом становятся все короче, а наблюдаемый уровень циркулярности в последние годы возрастает. Миграция из сельских в городские

районы, а также из восточных в западные государства-члены ЕС еще больше усугубила дисбаланс между «центрами» и «перифериями», при этом последние испытывают постоянный массовый отъезд населения и утечку мозгов. Большинство мигрантов из стран, не входящих в ЕС, также склонны выбирать столицы.

За последнее десятилетие четыре из шести **западнобалканских стран** стали кандидатами на вступление в ЕС и пять из них достигли либерализации визового режима с ЕС. В целом в западнобалканском регионе по-прежнему наблюдается значительная эмиграция рабочей силы, направленная, прежде всего, в ЕС, как и в **Черногории**, которая в равной степени привлекает и отправляет трудовых мигрантов. **Албания и Босния и Герцеговина** потеряли почти половину своего населения в результате эмиграции, причем последняя особенно пострадала от утечки мозгов. Молодые, но менее квалифицированные граждане **Северной Македонии и Косово**¹ продолжают эмигрировать в поисках работы и лучших возможностей. По сравнению с прошлым недавний отток из западнобалканского региона носит, как правило, менее интенсивный, более временный и циркулярный характер. Хотя склонность к миграции остается высокой, трудовая миграция больше не рассматривается как пожизненное решение. С точки зрения политики, все западнобалканские страны признали важность трудовой миграции и инициировали разработку соответствующих институциональных структур и национальных стратегий, хотя и с разной степенью успеха. Некоторые активно продвигают регулярные каналы миграции, обновляя существующие соглашения о трудовой миграции и подписывая новые со странами-членами ЕС, а также внутри западнобалканского региона.

Трудовая миграция из **стран Восточного партнерства (ВП)** постепенно смещается в сторону ЕС. В 2019 г. примерно половина всех мигрантов из стран ВП ориентировались на ЕС с целью трудоустройства. Это особенно актуально для граждан Украины, на долю которых приходится более половины всех разрешений на проживание, оформленных в ЕС в целях трудоустройства. **Польша** проводит довольно гибкую политику трудовой иммиграции, привлекая многих (временных) трудовых мигрантов из соседних **Украины и Беларуси** и превращаясь в основное направление в ЕС для трудовых мигрантов из стран ВП. Характер трудовой миграции остается преимущественно временным и циркулярным, при этом трудовые мигранты часто выполняют работу ниже своей квалификации.

Россия является основным направлением для трудовой миграции на постсоветском пространстве и особенно из **среднеазиатских стран и Армении**, которые во многом зависят от денежных переводов, отправляемых домой. Доля трудовых мигрантов из **Украины и Молдовы** сокращается в пользу ЕС. С учреждением **Евразийского экономического союза (ЕАЭС)** в 2015 г. трудовые мигранты из государств-членов ЕАЭС – **Армении, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана** – могут работать в России без разрешения на трудоустройство и пользоваться другими льготами, включая сохранение пенсионных прав. В последние годы **Россия и отдельные среднеазиатские страны** наладили организованный найм трудовых мигрантов, хотя доля работников, мобилизованных с применением таких схем, в целом остается низкой. Некоторые эксперты выражают озабоченность по поводу

¹ Данное название используется без ущерба для позиции по статусу и соответствует Решению 1244/1999 Совета Безопасности ООН и Заключению Международного суда о Декларации независимости Косово.

того, что потенциал миграции в Россию из многих постсоветских государств близок к исчерпанию и стране, возможно, вскоре придется рассматривать других потенциальных доноров.

В Средней Азии **Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан** в значительной степени полагаются на трудовую миграцию, поскольку денежные переводы представляют собой спасательный круг для многих семей и экономики. Все три страны работают над улучшением предотъездных информационных систем, диверсификацией внешних рынков труда, а также над повышением квалификации и расширением возможностей трудоустройства своих граждан за рубежом. В последнее время **Узбекистан** превратился в лидера в этом контексте.

COVID-19 в значительной мере повлиял на мобильность рабочей силы, уменьшив ее объем, но вместе с тем подчеркнул потребность в трудовых мигрантах в ключевых секторах экономики стран назначения. Стало также очевидно, что, помимо высококвалифицированных работников, большим спросом пользуются лица с низкой и средней квалификацией.

Новый Пакт ЕС о миграции и убежище

Новый пакт ЕС о миграции и убежище, опубликованный в сентябре 2020 г., все еще находится на обсуждении государств-членов ЕС. После утверждения он станет рамочной основой ЕС в области миграции, включая ее внешнее измерение. Признавая, что большинство мигрантов въезжают в ЕС на законных основаниях, Пакт подчеркивает необходимость улучшать обеспечение существующих потребностей рынка труда.

Несколько финансируемые ЕС пилотных проектов по законной миграции уже продемонстрировали возможность реализации схем, отвечающих потребностям мигрантов, государств и работодателей. Предстоящие **Партнерства в области талантов** призваны активизировать эти усилия и поддержать взаимовыгодную легальную миграцию и мобильность из ключевых стран-партнеров, при сохранении ответственности национальных государств в этой области. В этом отношении важное значение будет иметь активное привлечение частного сектора и социальных партнеров. Партнерства в области талантов будут сочетать прямую поддержку схем мобильности в целях работы или тренинга с мерами по наращиванию потенциала. Углубленное сотрудничество со странами-партнерами будет осуществляться на двусторонней основе и в рамках региональных миграционных диалогов, таких как Пражский процесс.

Новый пакт также предусматривает ряд законодательных мер для повышения мобильности рабочей силы в ЕС:

- Недавно пересмотренный **Визовый кодекс** и дальнейшие меры по упрощению визового режима должны повысить краткосрочную мобильность **добросовестных** путешественников, в том числе студентов;
- Продолжающаяся реформа **Директивы о голубой карте** позволит государствам-членам привлекать больше высококвалифицированных мигрантов. Реформа предусматривает более инклюзивные условия приема, расширение

прав, быстрые и гибкие процедуры и повышенную мобильность работников-мигрантов внутри ЕС.

- Новая общеевропейская схема позволит обеспечить **признание навыков** и соответствующего опыта.
- Пересмотр **Директивы о едином разрешении** должен изучить возможность введения общих правил приема и проживания для работников низкой и средней квалификации, а также предусмотреть дальнейшее упрощение и облегчение существующей процедуры единого разрешения.
- Недавно пересмотренная **Директива о студентах и исследователях**, принятая в 2018 году, способствует их доступу в ЕС и к мобильности внутри ЕС.
- **Фонд талантов ЕС** обеспечит общеевропейскую платформу для международного найма, позволяя миграционным органам и работодателям ЕС определять квалифицированных граждан третьих стран, которые выразили свою заинтересованность мигрировать в ЕС.

Смотря в будущее²

Хотя **пандемия COVID-19** пока еще не отпустила и диктует необходимость дополнительных вмешательств в области здравоохранением, страны Пражского процесса уже сейчас должны начать смотреть в будущее и планировать шаги на ближайшие годы. Хотя влияние пандемии на социально-экономическую ситуацию требует дальнейшего изучения, доковидные тенденции дают нам общее представление о дальнейшем развитии событий в области законной миграции.

Демография будет оказывать влияние на глобальные модели миграции. Согласно демографическим прогнозам, рабочая сила европейских государств и России существенно сократится в ближайшие годы и десятилетия. Обусловленные этим вызовы потребуют чувствительного политического вмешательства в сферу миграции и не только. Некоторые из сегодняшних отправляющих стран могут оказаться в ситуации, когда им будет необходимо начать принимать или даже активно нанимать иностранную рабочую силу. В конечном итоге трудовые мигранты могут начать прибывать из других частей мира. В этом контексте страны региона Пражского процесса неизбежно будут **конкурировать за таланты и навыки** как с классическими странами иммиграции, так и друг с другом. Важно, чтобы страны ПП с небольшим (пока) опытом или без опыта найма и допуска иностранных трудовых мигрантов подготовились к такому варианту политики. Другим государствам, которые в основном приветствовали работников-мигрантов из соседних стран, следует подготовиться к более разнообразному составу трудовых мигрантов, что, возможно, вызовет необходимость в дополнительных усилиях по интеграции.

Хотя трудовая миграция в регионе Пражского процесса вряд ли замедлится в обозримом будущем, привлечение необходимых навыков может стать более трудной задачей. Это требует **разработки более благоприятной и гибкой миграционной политики и программ** в соответствии с обязанностями соответствующих государственных органов. Такие опции политики, как визы для поиска работы,

² Прогноз основан на исследованиях и опыте Секретариата.

новые возможности для предпринимателей, субсидии работодателям, нанимающим иностранную рабочую силу, и упрощенное изменение статуса могут оказать положительное влияние. Улучшение **переносимости социальных прав и льгот**, накопленных трудовыми мигрантами, может быть сравнительно легко достигнуто путем подписания двухсторонних или региональных соглашений. Чтобы повысить шансы на удержание трудовых мигрантов вне мегаполисов, некоторые правительства могли бы использовать подход, основанный на семейном переезде, включая услуги по обустройству супругов.

Обеспечение **достаточных средств распространения информации** тоже будет иметь значение. Присутствие в Интернете, которое ранее только объясняло и представляло законодательство, должно перейти на уровень персонализированного маркетинга и продвижения, предлагать быстрые ответы на конкретные вопросы или горячие линии обслуживания. Открытие **Миграционных ресурсных центров** также может быть реальным вариантом для улучшения информирования потенциальных мигрантов о возможностях легальной миграции и рисках нерегулярной миграции. Некоторые страны Пражского процесса уже предпринимают такие усилия и могут поделиться своим опытом с другими. Более активное **привлечение национальных служб занятости и диалог с ними**, регулярный обмен передовым опытом и более тесное сотрудничество между ними также могут оказаться очень полезными.

Уже существующие усилия в отношении **признания и лицензирования навыков, развития навыков и механизмов подбора навыков** следует укреплять, используя, хотя и с осторожностью, новые технологии. Это также может потребовать дополнительных инвестиций в национальные системы образования, а также определенной гармонизации и координации между ними. Учитывая, что страны назначения склонны содействовать доступу на рынок труда иностранных **студентов, выпускников и исследователей**, они также могли бы рассмотреть вопрос о компенсации странам происхождения за предыдущие инвестиции в образование.

Из-за существенной разницы в заработной плате и условиях труда высококвалифицированных работников у них имеется больше стимулов для отъезда. Обусловленную этим **«утечку мозгов»** трудно обуздать силами только отправляющих стран. Принимающие страны должны оказать им поддержку в их усилиях по предотвращению значительного дефицита в ключевых областях, таких как секторы здравоохранения и ухода. Нанимающие страны также имеют возможность заранее установить схемы эквивалентности навыков, которые оценивают результаты обучения в направляющих странах на предмет соответствия стандартам принимающих стран. Двусторонние соглашения между странами-отправителями и странами-получателями могут помочь избежать **растраты мозгов**. Более того, совместные усилия по содействию возвращению и циркуляции, а также подходящая работа дома могут обеспечить **«циркуляцию мозгов»**, которая считается наиболее благоприятным режимом для развивающихся стран, так как они могут воспользоваться передачей полученных знаний.

Автоматизация и искусственный интеллект может смягчить будущую нехватку на рынке труда. В этом отношении важную роль будет играть поддержание высоких стандартов защиты персональных данных. Государствам также необходи-

мо учитывать различные формы **нестандартной занятости**, такие как удаленная и виртуальная работа, которая требует корректировки политики не только в части привлечения трудовых мигрантов, но и в целом ряде связанных видов политики, таких как налогообложение. Обеспечение надлежащих прав и достойных условий труда для этого нового типа работников (мигрантов) также будет приобретать все большее значение.

Всем странам Пражского процесса также необходимо начать **оценку будущих экономических показателей** и конкретных секторов, определяющих будущий рост ВВП, тем самым определяя конкретный спрос на рабочую силу и квалификацию. В мире, где использование ископаемого топлива и авиаперелеты будут испытывать растущее давление из-за глобального потепления, **инновации** неизбежны. Так, туризм, жизненно важный для многих маргинальных экономик, в будущем может выглядеть совсем иначе. Кроме того, **автоматизация** приведет к увеличению спроса на высококвалифицированную рабочую силу. Подготовка миграционных систем к будущему – с учетом изменений предложения, спроса, неизвестных потребностей в навыках и новых приоритетов политики – означает инвестирование в их адаптируемость. Маловероятно, что какая-либо страна сможет в полной мере решить эти проблемы в одиночку.

Ссылки

Силлуффо А., Руис Н. (2019). Прогнозируется, что к концу века население мира почти перестанет расти. Исследовательский центр Пью. Доступно по ссылке: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/17/worlds-population-is-projected-to-nearly-stop-growing-by-the-end-of-the-century/>

Европейская комиссия (2020). Краткий обзор мобильности рабочей силы внутри ЕС. Основные выводы Годового отчета о мобильности рабочей силы внутри ЕС за 2019 г. Доступно по ссылке: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22289&langId=en>

Европейская комиссия (2020). Годовой отчет о мобильности рабочей силы внутри ЕС за 2019 год. Заключительный отчет, январь 2020 г. Доступно по ссылке: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&furtherPubs=yes&langId=en&pubId=8242>

Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов о новом пакте о миграции и убежище. Доступно по ссылке: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf

Европейский парламент (2020). Проект отчета о новых возможностях легальной трудовой миграции. Доступно по ссылке: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0143_EN.html

База данных Евростат. Данные о видах на жительство. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/popul?lang=en&subtheme=migr.migr_man.migr_res&display=list&sort=category

MOT (2020). Справедливые условия трудоустройства для трудящихся-мигрантов в ЕС — как улучшить услуги поддержки для мигрантов? Доступно по ссылке: https://www.ilo.org/budapest/whats-new/WCMS_757579/lang-en/index.htm

Крастева А. и др. (2018). Максимальное воздействие трудовой миграции на развитие на Западных Балканах. Доступно по ссылке: <https://wb-mignet.org/report-maximising-the-development-impact-of-labour-migration-in-the-western-balkans/>

Мкртчян Н. (2020). Долговременная международная миграция в Россию в 2020–2021 годах: факторы карантинных мер и экономического спада. Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития 2020. № 10(112). Апрель. Доступно на русском языке по ссылке: <https://www.iep.ru/upload/iblock/c60/20.pdf>

ОЭСР (2020). Как подготовить управление трудовой миграцией к будущему? Дебаты по миграционной политике, № 21, январь 2020 г. Доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-21.pdf>

Полетаев Д. (2019). Аналитический отчет Пражского процесса «Решение проблем трудовой миграции в рамках ЕАЭС». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/175-addressing-the-challenges-of-labour-migration-within-the-eaeu>

Скелдон Р. (2021). Демографические изменения в странах Пражского процесса: последствия для миграции. Миграционная обсерватория Пражского процесса. Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/34-briefs/303-changing-demographics-in-the-countries-of-the-prague-process-implications-for-migration>

Ключевые события в регионе Пражского процесса

Во время принятия Плана действий Пражского процесса в 2011 г. все государства Пражского процесса признали важность **взаимосвязи миграции и развития (МИР)**. С тех пор большинство государств региона значительно нарастили свои усилия, разрабатывая и реализуя программы «Миграции в целях развития». Принятие **Целей устойчивого развития (ЦУР)** на период 2015-2030 годов сделала международную миграцию неотъемлемой частью глобальной повестки в области развития. В то же время такие показатели развития, как ожидаемая продолжительность жизни, уровень образования, экологическое измерение, человеческое и устойчивое развитие или сокращение неравенства, нашли более широкое отражение в миграционной политике.

Более комплексное рассмотрение **вопросов диаспоры** и более широкая институционализация привлечения диаспоры странами происхождения мигрантов представляет собой одно из важных направлений политики в области миграции и развития. Разработка конкретных стратегий в отношении диаспоры, позволяющих экспатриантам помогать своим странам происхождения без обязательного возвращения туда, занимает видное место во всех **западнобалканских (ВБ)** государствах, а **Северная Македония и Черногория** создали специализированные министерства и ведомства по делам диаспоры. **Грузия и Азербайджан** учредили финансовые инструменты и грантовые программы в поддержку своих диаспор, прав своих граждан в странах назначения, а также проектов развития или научного сотрудничества. **Молдова** включила отношения с диаспорой в свою политику в 2015 г. Ее программа действий правительства на 2019 г. направлена на оказание помощи гражданам Молдовы за рубежом. В свою очередь, **Казахстан и Россия** сосредоточились на программах репатриации и переселения. С середины 2010-х гг. **Таджикистан, Кыргызстан и Узбекистан** в равной степени начали разрабатывать инициативы в поддержку своих диаспор, но при этом их основное внимание уделялось внешней трудовой миграции и связанными с ней денежными переводами с целью стимулирования инвестиций, а также профессионального и образовательного вклада. **Узбекистан** стал особенно активно отстаивать права, свободы и интересы граждан Узбекистана, проживающих за рубежом. В последнее время страна активно проводит открытую и дальновидную повестку, успешно привлекая высококвалифицированных специалистов узбекского происхождения на различные должности в государственных органах.

Потенциал **денежных переводов**, на которые в значительной степени полагаются многие страны региона в целях развития, по-прежнему используется недостаточно. Доля денежных переводов, инвестированных в коммерческую или приносящую прибыль деятельность, остается очень низкой и составляет от 2,9% в **Сербии** до 3,6% в **Боснии и Герцеговине** и 4-8% в **Косово***. Из-за постоянного отсутствия доступных и надежных систем перечисления большинство денежных переводов по-прежнему осуществляется через неформальные каналы. Затраты на осуществление переводов остаются выше уровня 7%, предусмотренного ЦУР. При этом

необходимо подчеркнуть ключевое значение денежных переводов на уровне отдельных домохозяйств, а также для сокращения общей бедности. В этом контексте **Таджикистан** – вторая страна в мире по зависимости от денежных переводов – является наглядным примером выраженного воздействия пандемии COVID-19. Вследствие 50-процентного сокращения получаемого (в основном из России) общего объема денежных переводов страна была вынуждена запросить финансовую поддержку у Международного валютного фонда.

В последнее десятилетие также отмечалось умеренное количество попыток реализовать **циркулярную трудовую миграцию** в регионе Пражского процесса. **Грузия** предприняла значительные шаги по созданию схем циркулярной миграции с **Францией** и **Германией**, а также по заключению двусторонних соглашений о циркулярной миграции с более десятка государств-членов ЕС. Схемы циркулярной миграции в ЕС получили поддержку, в частности, в **Германии**, которая открыла трудящимся-мигрантам из **западнобалканских стран** временный доступ к своему рынку труда. Аналогичным образом **Россия** заключила двусторонние соглашения в поддержку циркулярности с **Таджикистаном** и **Узбекистаном**. Тем не менее, в силу структурных причин и всеобщего доверия к традиционным родственным сетям значительная часть **трудовых мигрантов из Центральной Азии в России** продолжают работать и получать зарплату неформально. Естественно, это явление несколько подрывает фискальные выгоды для страны назначения. В настоящее время циркулярная миграция преимущественно остается нерегулируемым процессом, который установлен и поддерживается самими мигрантами.

Взаимосвязанные вопросы **утечки мозгов** и **растраты мозгов** остаются преимущественно без внимания в регионе Пражского процесса. Южные государства-члены ЕС теряют таланты в пользу северных партнеров. Так, по некоторым оценкам, **Испания** и **Италия** в период с 2007 г. по 2017 г. потеряли соответственно 80 тыс. и 130 тыс. высококвалифицированных граждан. Мигранты часто работают ниже своей квалификации, не имея возможности подтвердить свои дипломы или из-за дискриминации. Обеспокоенность по поводу утечки мозгов квалифицированных специалистов, перемещающихся из периферии ЕС в его центр и из сельских районов в мегаполисы, привлекла больше внимания в контексте пандемии COVID-19.

За последнее десятилетие ЕС взял на себя несколько обязательств, связанных с миграцией и развитием. В так называемой **Повестке перемен 2011 г.** содержались обязательства развивать схемы циркулярной миграции, поддерживать службы занятости в их усилиях по подбору рабочей силы и способствовать переносимости социальных прав и льгот мигрантов. Примечательные инициативы включали создание **Иммиграционного портала ЕС** и **Совместную инициативу по миграции и развитию ЕС-ООН**. Между тем **Германия** и **Турция** приложили значительные усилия и вложили средства для активной поддержки социально-экономической интеграции беженцев, пытаясь наилучшим образом использовать их индивидуальные навыки. Начиная с 2015 г. беспрецедентные **смешанные миграционные потоки** привели к выработке подходов к политике, ориентированных в основном на безопасность, что значительно сократило усилия, связанные с миграцией и развитием в Европе. Однако в последнее время тема миграции и развития вновь начала появляться в рамках политических дебатов о так называемых **«коренных причинах»** (нерегулярной) миграции.

Новый Пакт ЕС о миграции и убежище

ЕС является крупнейшим в мире поставщиком помощи в целях развития. Предполагается усилить взаимодействие со странами-партнерами по всем **направлением сотрудничества**, в т.ч. по вопросам миграции. Работа по построению стабильного и сплоченного общества, сокращению бедности и неравенства и содействию человеческому развитию, созданию рабочих мест и экономических возможностей, поддержке демократии, обеспечению надлежащего управления, мира и безопасности и решению проблем изменения климата позволит людям почувствовать, что их будущее находится дома.

Миграция систематически рассматривается в качестве приоритета **финансового программирования**. Инструмент добрососедства, развития и международного сотрудничества, признает важность миграции и развития. ЕС полон решимости сохранить свою твердую приверженность поиску решений, ориентированных на устойчивое развитие. Помощь будет направляться по мере необходимости странам, сталкивающимся со значительным миграционными аспектами.

Коренные причины нерегулярной миграции и вынужденного переселения, а также факторы, побуждающие людей к миграции, остаются крайне сложными. Устранение этих коренных причин, помощь беженцам, проживающим в третьих странах, и поддержка управляемой легальной миграции являются важными задачами, которые необходимо решать посредством комплексных, сбалансированных и целевых партнерств. Будущий подход должен задействовать широкий спектр **инструментов политики**, а также предусматривать гибкость, позволяющую ему оставаться как целевым, так и адаптироваться со временем. Вопросы сотрудничества в целях развития, безопасности, виз, торговли, сельского хозяйства, инвестиций и занятости, энергетики, окружающей среды и изменений климата, а также образования должны решаться совместно.

Многие другие виды политики могут использоваться для создания **стабильности и процветания** в странах-партнерах. Политика в области торговли и инвестиций уже способствует устранению коренных причин, создавая рабочие места и новые перспективы для миллионов людей во всем мире. Увеличение инвестиций с помощью таких инструментов, как План внешних инвестиций, может внести значительный вклад в экономическое развитие, содействие росту и занятости. Более эффективное использование потенциала денежных переводов также может способствовать экономическому развитию. Сотрудничество в области образования, развития навыков и исследований, а также в таких направлениях политики, как цифровые технологии, энергетика или транспорт, также способствует углублению экономического развития. ЕС будет использовать эти виды политики в соответствующих случаях при взаимодействии со странами-партнерами.

Смотря в будущее

Многогранность вопросов миграции и развития сама по себе оставляет много возможностей для улучшения. Со временем все больше внимания стало уделяться определенным миграционным аспектам, таким как принудительный труд, мобильные работники по уходу, вызовы, стоящие перед семьями мигрантов, новые пред-

ставления о «доме» или влияние стареющего общества. Миграционные диалоги могут способствовать достижению **общего понимания взаимосвязи миграции и развития**. Государства Пражского процесса могли бы расширить или усовершенствовать поставленные цели и методы работы в области миграции и развития, внедряя вопросы, связанные с развитием, в свою миграционную политику (и наоборот). Более тесное согласование политики развития и миграционной политики могло бы повысить их эффективность и предотвратить потенциальные противоречия и разногласия на межведомственном и международном уровне.

Поскольку глобальная гонка за талантами со временем, по всей видимости, усилится, необходимость предотвращения **утечки мозгов** и **растраты мозгов**, содействуя при этом **циркуляции мозгов**, а также **притоку мозгов**, приобретет еще большую важность, требуя не только административных и операционных решений, но и четкого политического видения и руководства. Партнерские отношения между странами происхождения и назначения несут в себе взаимную выгоду. Открытые системы, основанные на правозащитных подходах, защищающие достоинство мигрантов и уважающие интересы всех сторон, имеют больше шансов на успех. Сокращение и старение населения в большинстве стран Пражского процесса требует активизации трансграничного сотрудничества и более пристального внимания к аспектам, связанным с миграцией и развитием.

Циркулярную миграцию необходимо адаптировать к каждой конкретной ситуации, особенно когда речь идет о небольших странах с более высоким уровнем эмиграции квалифицированных кадров и меньшими возможностями для замены квалифицированных работников. Соответствующая политика и схемы должны оставаться реалистичными, но при этом открытыми для новаторских подходов, предлагающих стимулы как трудящимся-мигрантам, так и работодателям. Принимающие страны могли бы разработать решения, позволяющие мигрантам возвращаться в последующие годы для работы у того же работодателя или в той же отрасли. Это может обеспечить относительную последовательность и предсказуемость циркулярной миграции. Прочные двусторонние партнерские отношения позволяют добиться большей взаимной выгоды как с точки зрения воздействия на развитие в странах происхождения, так и решения проблем безопасности в странах назначения. Учитывая значение **денежных переводов и сбережений трудовых мигрантов**, страны, привлекающие временную рабочую силу, могли бы предложить более дешевые и удобные каналы перевода, а также программы в обеспечение широкого доступа мигрантов к финансовым услугам и в поддержку их финансовой грамотности. Во время пандемии COVID-19 проявилось растущее значение цифровизации и онлайн-решений, таких как «блокчейн», которые могут предложить инновационные решения в ближайшие годы.

В соответствии с надлежащей практикой, **стратегии миграции и развития** должны быть многоотраслевыми, основанными на широком участии, четкой локализации и многосторонности. Целостный подход позволит адаптироваться к возрастающим сложностям и постоянно возникающим новым вызовам. Необходимо вовлекать широкий круг участников, опираясь на самые разные знания и точки зрения. В национальных стратегиях миграции и развития необходимо дифференцировать сельские и городские условия и различные другие региональные особенности. Обмен национальным опытом в многосторонних контекстах, таких как Пражский

процесс, мог бы способствовать межправительственному сотрудничеству, обмену знаниями и защите глобальных общественных благ. Взаимное обучение остается ключевым компонентом развития, особенно когда страны экспериментируют с новыми стратегиями.

Ссылки

Бастия Т., Скелдон Р. (2020) Справочник по миграции и развитию издательства Рутледж. Введение.

Альчиди Ч., Грос, Д. (2019). Мобильные работники ЕС: вызов государственным финансам? Доступно по ссылке: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/04/EU%20Mobile%20Workers.pdf>

Страна в фокусе: влияние COVID-19 на Таджикистан (2021). Ежеквартальный обзор Пражского процесса № 26. Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news-events/quarterly-review?download=448:26-2021>

Фонд диаспоры ЕС. Информационные бюллетени по странам. Доступно по ссылке: <https://diasporaforddevelopment.eu/interactive-map/>

Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов о новом пакте о миграции и убежище. Доступно по ссылке: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf

Европейский комитет регионов (2020). Мнение. Утечка мозгов в ЕС: решение проблемы на всех уровнях. 138-е пленарное заседание, 11–12 февраля 2020 г. Доступно по ссылке: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IR4645&rid=10>

ICMPD и ECDPM (2013). Политика и практика миграции и развития. Картографическое исследование одиннадцати европейских стран и Европейской комиссии. Доступно по ссылке: https://www.icmpd.org/file/download/48316/file/Migration%2520and%2520Development%2520Policies%2520and%2520Practices_%2520A%2520mapping%2520study%2520of%2520eleven%2520European%2520countries%2520%2526%2520the%2520European%2520Commission.pdf

МОМ (2021). Региональный обзор: Исследование социально-экономических последствий COVID-19 для репатриантов и застрявших мигрантов в Центральной Азии и Российской Федерации. Март 2021. Доступно по ссылке: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/Regional-Overview-Survey-on-the-Socioeconomic-Effects-of-COVID-19-RU.pdf>

Крастева А. и др. (2018). Максимальное воздействие трудовой миграции на развитие на Западных Балканах. Доступно по ссылке: <https://wb-mignet.org/report-maximising-the-development-impact-of-labour-migration-in-the-western-balkans/>

ОЭСР (2019). Перспективы глобального развития 2019. Доступно по ссылке: https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-on-global-development-2019_persp_glob_dev-2019-en

Врачи, А. Диаспора Западных Балкан: неиспользованный потенциал и актив региона. Доступно по ссылке: <https://www.iwm.at/blog/western-balkans-diaspora-untapped-potential-and-asset-for-the-region>

РЕАДМИССИЯ, ВОЗВРАЩЕНИЕ И РЕИНТЕГРАЦИЯ

Согласно опросу, проведенному среди всех стран Пражского процесса в 2020 г., тематическая область реадмиссии, возвращения и реинтеграции была названа **главным приоритетом политики** примерно для половины государств Пражского процесса, получив наивысший балл среди шести тематических областей. Среди четырех конкретных направлений деятельности, перечисленных в этой тематической области (см. «Справочный документ»), первая – посвященная **(соглашениям о) реадмиссии** – вызвала наибольший интерес. Для сравнения, по результатам **оценки, проведенной в 2015 г.**, предотвращение нерегулярной миграции как тематическая область была наиболее востребована среди государств-участников. В целом как опрос 2020 г., так и оценка 2015 г. подтвердили, что тематические области и их конкретные положения соответствуют политическим приоритетам и фактическому развитию политики в государствах-участниках.

Область действующих соглашений о реадмиссии?

С момента разработки Плана действий Пражского процесса в 2011 г. **Армения (2014 г.), Азербайджан (2014 г.), Грузия (2011 г.), Турция (2014 г.)** и совсем недавно **Беларусь (2020 г.)** заключили соглашения о реадмиссии с ЕС. Кроме того, **Украина, Молдова, Россия, Албания, Босния и Герцеговина, Черногория, Сербия и Северная Македония** заключили такие соглашения о реадмиссии еще до этого. Для стран, пользующихся безвизовым режимом с ЕС, показатели возвращения их граждан из ЕС являются важным индикатором соблюдения ими соответствующих обязательств. Хотя в целом **показатели возвращения** из ЕС снижаются, показатели возвращения во все страны **Восточного партнерства** и в Россию в последние годы, наоборот, увеличились – прежде всего в Грузию, за которой следуют Армения, Азербайджан, Молдова, Беларусь и Украина. Хотя в случае Грузии, Молдовы и Украины показатель возвращения снизился в 2019 г., государства-члены ЕС продолжают выражать удовлетворение общим сотрудничеством с этими странами в части реадмиссии, а снижение следует рассматривать скорее как следствие внутренних административных препятствий в государствах-членах, а не как ухудшение сотрудничества, при этом вторичные перемещения тоже играют роль. Показатели возвращения на **Западные Балканы** достигли своего пика в 2016 г., но затем пошли на спад. При этом количество граждан Западных Балкан, которым было предписано выехать в 2017–2019 гг., за исключением Албании, также уменьшилось.

В рамках **Содружества Независимых Государств (СНГ)** принят ряд соглашений о возвращении мигрантов. Одним из примеров является **Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания** 2002 г. В 2010 г. Российская Федерация, Казахстан и Беларусь заключили Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств. В настоящее время оно предлагает средства защиты внутреннего рынка **Евразийского экономического союза (ЕАЭС)** и обеспечения постоянной свободы передвижения

трудящихся-мигрантов. **Россия** заключила соглашения о реадмиссии со странами СНГ, ЕС, ассоциированными членами Шенгенской зоны (Исландией, Норвегией, Швейцарией и Лихтенштейном), а также с Турцией, Сербией и Боснией и Герцеговиной. **Казахстан и Беларусь** ратифицировали двустороннее соглашение о реадмиссии в 2015 г.

Несмотря на то, что возвратная миграция является важным явлением для **стран Центральной Азии**, их национальное законодательство, многосторонние и двусторонние соглашения или стратегические планы редко выделяют возвращение и реадмиссию как отдельную самостоятельную область политики. Тем не менее, различные законы, концепции и указы содержат положения о возвращении. Хотя вопросы **добровольного возвращения и реинтеграции** рассматриваются в национальном законодательстве только в общих чертах, ожидается, что в ближайшем будущем такое законодательство получит существенное развитие в Центральной Азии. Возвратная миграция в страны региона характеризуется этнической репатриацией, с одной стороны, и принудительным возвращением нерегулярных мигрантов, с другой. Ухудшение экономической ситуации в России в 2014 г., а также ужесточение миграционного законодательства в значительной степени увеличили возвратную миграцию в государства Центральной Азии. Многие возвратные мигранты, которым был запрещен повторный въезд в Россию, оказались в сложных и неопределенных обстоятельствах. Это подчеркнуло актуальность программ поддержки реинтеграции. В ответ на запрет въезда в Россию **Таджикистан** принял постановление о поддержке трудоустройства соответствующих таджикских трудовых мигрантов. Его недавняя **Государственная стратегия развития рынка труда** устанавливает правила и порядок регулирования возвратной миграции. Что касается этнической репатриации, **Казахстан и Кыргызстан** разработали специальные законы, регулирующие возвращение этнических казахов и кыргызов на историческую родину. Активизация программ добровольного возвращения важна для стран Центральной Азии. Возвратные мигранты помогают устранить региональные дисбалансы в части развития, расселения населения или предложения рабочей силы.

Российская Федерация также проводит так называемую «программу для соотечественников», наращивая усилия по привлечению соотечественников в Россию для решения проблемы демографического спада в стране. Эти усилия также позволили упростить натурализацию определенных национальных групп, как это предусмотрено недавними изменениями к закону о гражданстве. Последняя Государственная миграционная политика до 2025 г. также содержит некоторые ключевые идеи в этом отношении.

Новый Пакт ЕС о миграции и убежище

Коммюнике о Новом пакте о миграции и убежище¹, который был опубликован Европейской комиссией в сентябре 2020 г. и в настоящее время обсуждается государствами-членами ЕС, направлено на улучшение связи между убежищем и возвращением. Ежегодно в среднем отклоняется около 370 тыс. ходатайств о предоставлении международной защиты, но только около треть из этих лиц возвращают домой.

Новая обязательная **проверка перед въездом** предусматривают идентификацию, медицинский осмотр, проверку безопасности, взятие отпечатков пальцев и регистрацию в базе данных Eurodac. В соответствующих случаях новая, ускоренная **пограничная процедура убежища** должна сопровождаться быстрой процедурой возвращения. В конечном итоге это ускорит процесс принятия решений и сделает процедуры предоставления убежища более эффективными. Между тем, интегрированная и **современная система управления миграцией и границами** с улучшенной базой данных Eurodac поможет предотвратить несанкционированные вторичные перемещения, упростит мониторинг репатриантов и отслеживание предоставления помощи для добровольного отъезда и реинтеграции. Пакт также предусматривает введение новых механизмов солидарности внутри ЕС, таких как **«спонсорство возвращения»**, при этом государство-член ЕС берет на себя ответственность за возвращение лица, не имеющего права на пребывание от имени другого государства-члена. **Правовые гарантии** и система мониторинга должны обеспечивать полное соблюдение прав от начала и до конца процесса. Набор новых инструментов возвращения предусматривает дополнительную **поддержку со стороны Frontex**, назначение **координатора возвращения ЕС** и координацию национальных действий **Сетью высокого уровня**, а также наличие **стратегии устойчивого возвращения и реинтеграции** в помощь странам происхождения.

Параллельно с этим Новый пакт направлен на углубление сотрудничества в области миграции через **всестороннее, сбалансированное и индивидуализированное партнерство** с ключевыми странами происхождения и транзита. Эти партнерства объединяют широкий спектр видов политики, напр., в области образования, развития, виз, торговли, сельского хозяйства, создания рабочих мест, исследований, энергетики, окружающей среды или изменений климата. Они также предусматривают стратегическое, скоординированное и гибкое использование финансовых инструментов ЕС, а также тесное взаимодействие ЕС и его государств-членов. Новые партнерства позволят выработать согласованный подход к миграции на всех уровнях: двустороннем, региональном и глобальном. Перечисленные пять областей миграционной политики направлены на **улучшение в области возвращения и реадмиссии, активизацию добровольного возвращения и оказание помощи в реинтеграции**. Естественно, что в предстоящие годы Пражский процесс будет играть свою роль в этом стремлении.

¹ См.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>

Следующий шаг в области возвращения и реинтеграции

Программы возвращения и реинтеграции² являются важной частью управления миграцией в целом. Существуют различные оперативные и политические причины для оказания помощи в возвращении и реинтеграции. Некоторым лицам просто нужна помощь для возвращения домой. В соответствии со своими положениями, Пражский процесс в основном будет заниматься **добровольным возвращением**. При этом существует ряд веских фактов, свидетельствующих в пользу учреждения гармоничной программы возвращения, предусматривающей возможность как добровольного, так и принудительного возвращения.

Недавнее изучение программ возвращения и реинтеграции в 50 странах Пражского процесса показало, что **36 из 50 стран Пражского процесса (72%) имеют явную программу возвращения и реинтеграции**. При этом 33 государства (66%) сотрудничают с Международной организацией по миграции (МОМ) в управлении своей программой, а три государства управляют ею самостоятельно. Среди 14 участников Пражского процесса, не являющихся членами ЕС, некоторые имеют только программу возвращения для своих граждан, но не имеют программ выезда для возвращающихся иностранных граждан. Это может объясняться разными причинами, включая небольшую загруженность или предпочтение, отдаваемое принудительному возвращению.

В целом существует потенциал для определения общих интересов и применения совместных решений, особенно для стран Пражского процесса, не входящих в ЕС. Одно из предложений состоит в определении некоторых **общих функций** для дальнейшей разработки среди заинтересованных государств-участников. Это могло бы обеспечить экономию за счет масштаба, особенно при небольшой загруженности, предоставляя правительствам и донорам возможность сэкономить время и деньги.

Некоторые государства Пражского процесса желают улучшить свою существующую программу, тогда как другие создают новые программы с нуля. Какими бы ни были вызовы, эффективность программ возвращения и реинтеграции определяется некоторыми **основными направлениями деятельности**: политический и программный контроль; особенности и цели национальной программы; оперативные союзы между странами; обмен информацией и наращивание потенциала; выбор сервисных партнеров; наглядность принудительного возвращения для стимулирования добровольного возвращения. Обращение к некоторым из этих областей может стать частью будущего сотрудничества Пражского процесса.

Перечисленные ниже мероприятия могут рассматриваться в качестве следующей фазы сотрудничества Пражского процесса:

- Завершение **картирования** и анализа программ возвращения и реинтеграции для стран Пражского процесса, не являющихся членами ЕС. В результате этих

² Помощь в возвращении и реинтеграции можно разделить на пять подкатегорий: Предотъездная помощь (напр., консультация по вопросам возвращения, помощь с проездными документами); помощь в путешествии; помощь в приеме (в день возвращения, напр., для лиц с установленными заболеваниями); послеприездная помощь (краткосрочная, напр., жилье или питание); а также помощь в реинтеграции (более широкая, долгосрочная помощь, напр., в течение 12 месяцев).

усилий будет сформирована основа для определения возможностей подготовки и инструктирования по разработке политики и составлению программ, а также возможностью дальнейшего развития программ с заинтересованными государствами. Этот вид деятельности также обеспечивает большой объем информации для потенциальных будущих совместных действий государств со схожими проблемами и программными требованиями.

- Установление связи между государствами-членами ЕС и целями развития, заложенными в программы стран, не входящих в ЕС. Некоторые члены ЕС уже предоставляют финансирование и знания своим партнерам, не входящим в ЕС, помогая им оказывать поддержку возвращающимся гражданам. Пражский процесс мог бы оказывать содействие **партнерствам в области возвращения и реинтеграции**, поддерживая диалог о подготовке совместных инициатив по возвращению и реинтеграции, включая наращивание потенциала и возможности финансирования. Эта также будет способствовать акцентированию непосредственного внимания на конкретных темах, таких как географический регион, гражданство мигранта или миграционные вызовы.
- Учреждение **центров** возвращения и реинтеграции в географических горячих точках для активизации инвестирования и развития. Такие центры позволяют реализовывать инициативы по возвращению и реинтеграции в конкретном регионе.

Пражский процесс предоставляет государствам-участникам подходящий форум для выработки совместных решений и определения других инициатив, касающихся программ возвращения и реинтеграции.

Ссылки

Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов о новом пакте о миграции и убежище. Доступно по ссылке: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf

Европейская комиссия. Возвращение и реадмиссия. Список соглашений ЕС о реадмиссии, заключенных с третьими странами. Доступно по ссылке: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/return-and-readmission_en

Евростат. Граждане третьих стран вернулись после приказа покинуть страну. Гражданам третьих стран приказали покинуть страну. Доступно по ссылке: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств (2015). Казахстан ратифицировал Соглашение о реадмиссии с Беларусью. Доступно по ссылке: <https://cis.minsk.by/news/4751/kazakhstan-ratificiroval-soglasenie-s-belarusu-o-readmissii>

Гулина О. (2020) Информационный отчет Пражского процесса «Соискатели убежища из стран Восточного партнерства и Центральной Азии в ЕС». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/ru/resources/repository/38-studies/245-2020-08-13-10-02-41>

МОМ (2020). Учебное пособие «Возвратная миграция: международные подходы и региональные особенности Центральной Азии». Доступно по ссылке: <https://publications.iom.int/books/return-migration-international-approaches-and-regional-features-central-asia-russian1>

Министерство иностранных дел Российской Федерации. Перечень двусторонних соглашений. Доступно по ссылке: <https://bit.ly/2ZGVK0x>

Молодикова И. (2020) Аналитический отчет Пражского процесса «Борьба с нелегальной миграцией и торговлей людьми в странах СНГ». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/250-combating-irregular-migration-and-human-trafficking-in-the-cis-countries>

Полетаев Д. (2019) Аналитический отчет Пражского процесса «Решение проблем трудовой миграции в рамках ЕАЭС». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/175-addressing-the-challenges-of-labour-migration-within-the-eaeu>

Ежеквартальный обзор Пражского процесса № 24 (2020). Законодательные поправки к политике в отношении виз, вида на жительство и гражданства в регионе Пражского процесса. Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/news-events/quarterly-review?download=441:prague-process-quarterly-review-no-24-july-september-2020>

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы. Доступно по ссылке: <https://legalacts.ru/doc/kontseptsija-gosudarstvennoi-migratsionnoi-politiki-rossiiskoi-federatsii-na/>



ОБЗОР И АНАЛИЗ ПРОГРАММ ВОЗВРАЩЕНИЯ И РЕИНТЕГРАЦИИ В СТРАНАХ ПРАЖСКОГО ПРОЦЕССА, НЕ ВХОДЯЩИХ В ЕС

Глен Свон

сентябрь 2022 г.

РЕЗЮМЕ

Программы возвращения и реинтеграции предусматривают оказание помощи в организации путешествия и после прибытия мигрантам, возвращающимся из страны временного проживания в страну происхождения. Такие программы не обязательно являются обычным явлением в сфере управления миграцией, поскольку некоторые страны предпочитают управлять выездом и любой помощью, связанной с выездом, в рамках общих функций обеспечения безопасности границ. За последние восемнадцать месяцев число программ возвращения и реинтеграции в государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, удвоилось. Реагирование на миграционные потоки на высоком уровне побуждает соседние страны или страны-единомышленники находить точки соприкосновения для сотрудничества и объединения усилий для реализации таких программ. Некоторые из этих программ могут функционировать как часть более широкой региональной сети. Картирование наличия и назначения этих программ обеспечивает отправную точку для более конкретного диалога и действий в рамках Пражского процесса и за его пределами.

ВВЕДЕНИЕ

В данной публикации исследуется существование и назначение программ возвращения и реинтеграции в государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС. Если наличие программ возвращения и реинтеграции в государствах-членах ЕС в целом является более распространенным и устоявшимся явлением, то поиск информации об этих программах в государствах Пражского процесса, не входящих в ЕС, различается по сложности, главным образом потому, что в некоторых странах действуют официальные программы возвращения и реинтеграции, в то время как в других функции возвращения и реинтеграции включены в существующие программы правоприменения или комплаенс-программы.

Существует три четких географических региона, представляющих интерес для программ возвращения и реинтеграции за пределами ЕС: Западные Балканы, Южный Кавказ и Средняя Азия.

Ответы на опрос 16 государств Пражского процесса легли в основу выводов и рекомендаций, изложенных в данной публикации. Представленный ниже анализ демонстрирует различные стили программ возвращения и реинтеграции, цели, стоящие перед этими программами, подходы этих программ к реализации различных установок политики и реагированию на различные иммиграционные вызовы. Собранная информация свидетельствует о возможности сотрудничества между заинтересованными государствами-участниками в будущем, включая разработку политики, оптимизацию программ, обмен передовым опытом и, потенциально, совместную оперативную деятельность. Даже без последнего обмен установками политики и программами в сети государств-участников, являющихся единомышленниками, может быть эффективным и предоставить ряд преимуществ. Так, определение возможностей развития в области возвращения и реинтеграции на Западных Балканах может предоставить ряд идей для совместного инвестирования

либо в рамках национальных программ, либо при содействии внешнего донора. Пражский процесс также позволяет его государствам-участникам проводить целенаправленные обсуждения возможностей более широкого сотрудничества, напр., совместной ответственности за конкретные программные функции.

Традиционный способ создания программы возвращения и реинтеграции заключается в учреждении политики и/или правовой базы во взаимодействии с реализацией программы, при этом страна заключает двустороннее соглашение с избранным партнером по оказанию услуг для реализации программы. Обычно это осуществляется посредством индивидуальных двусторонних соглашений, в большинстве случаев с привлечением одного или двух основных партнеров по оказанию услуг. Такой подход обеспечивает индивидуальные ресурсы и возможности для автономных программ, но является дорогостоящим способом создания услуг, которыми можно было бы совместно пользоваться в странах-единомышленниках в одном географическом регионе.

Существует три четких географических региона, представляющих интерес для программ возвращения и реинтеграции за пределами ЕС: Западные Балканы, Южный Кавказ и Средняя Азия. Не все страны во всех трех регионах нуждаются в срочной разработке программ, но есть возможность оказать содействие в формировании целостной политики, которая может стать основой для разработки любой будущей программы или улучшения существующих программ. Существует потенциал для создания центров (хабов) возвратной миграции в каждом географическом регионе. Эти центры (хабы) могли бы обеспечить региональный фокус на передовом опыте и разработке политики на основе потребностей.

ОТВЕТЫ НА ОПРОС

В рамках предварительной работы над данной публикацией государствам Пражского процесса было предложено пройти краткий опрос о статусе программ помощи в возвращении и реинтеграции¹. Отдельное изучение программ в западно-балканском регионе выявило некоторые заметные достижения Международной организации по миграции. Между тем страны Центральной Азии, как правило, ориентируются на отpravку своих граждан за рубеж, а не на возвратную миграцию.

КЛЮЧЕВЫЕ МОМЕНТЫ

- Получено 16 ответов, в т.ч. 6 от государств-участников из ЕС и 10 от государств-участников, не входящих в ЕС;
- Три страны, не входящие в ЕС, сообщили о наличии действующих программ (Беларусь, Грузия и Норвегия), две другие страны (Азербайджан и Армения) сообщили о вероятности появления такой программы в будущем при поддержке МОМ;

¹ Государствам-участникам был задан вопрос о существовании таких или аналогичных программ, любых связанных с ними веб-сайтах и вспомогательных материалах, а также соответствующей руководящей политике или законодательстве. В отсутствие текущей программы государствам-участникам было предложено прокомментировать вероятность появления такой программы в будущем. На основании полученных результатов были подготовлены выводы. Поскольку на опрос ответили 10 из 17 государств-участников, не входящих в ЕС, следующим логическим шагом может стать прямое взаимодействие с конкретными государствами-участниками для завершения сбора информации.

- Все ответившие государства-члены ЕС имеют устоявшуюся, действующую программу возвращения и реинтеграции;
- Черногория была единственным респондентом, осуществляющим самоуправление своими возвращениями без официальной программы;
- В этом году Турция реализовала свою самоуправляемую национальную программу возвращения и реинтеграции, которая может служить интересным примером для других стран, не входящих в ЕС;
- Узбекистан был единственной страной Центральной Азии, направившей ответы.

Создание и реализация самоуправляемой программы позволяет Турции дополнительно контролировать возможности своей программы возвращения и служит примером для других государств Пражского процесса, которые могут столкнуться с реальностью сосуществования государственных программ возвратной миграции и смежных функций, управление которыми осуществляется партнерами ООН.

Программа возвратной миграции Турции представляет собой интересное сочетание традиционных и прогрессивных элементов. До внедрения самоуправляемой программы почти все возвращения (принудительные или добровольные) осуществлялись в рамках программы, управляемой национальными иммиграционными властями, с небольшим числом добровольных возвращений в рамках программы субсидированного добровольного возвращения и реинтеграции (AVRR) под управлением MOM. В последние годы Турция стремилась диверсифицировать свою программу возвращения и начала инвестировать в самоуправляемые программы и разработку политики. Создание и реализация самоуправляемой программы позволяет Турции дополнительно контролировать возможности своей программы возвращения и служит примером для других государств Пражского процесса, которые могут столкнуться с реальностью сосуществования государственных программ возвратной миграции и смежных функций, управление которыми осуществляется партнерами ООН.

Также следует поблагодарить шесть государств-членов ЕС, которые предоставили ответы на этот опрос. Ответы содержали очень хорошие примеры существующих программ возвращения и реинтеграции в Австрии, Бельгии, Германии и Финляндии. Приятным сюрпризом стала высококачественная информация, дающая хорошее представление о программе возвращения и реинтеграции в Португалии, а также о глубокой политической базе, лежащей в основе такой программы в Словакии. Рекомендуется дальнейшее взаимодействие со Словакией для понимания современных проблем формирования и реализации программы возвращения и реинтеграции, путей ее включения в полномасштабную систему управления миграцией и относительного успеха отдельных компонентов.

В рамках предыдущей деятельности по этой теме во второй половине 2020 г. изучалось наличие или отсутствие программ возвращения и реинтеграции во всех 50 государствах-участниках Пражского процесса. Одним из наиболее интересных

наблюдений, основанных на данных 2020 г., оказалось количество государств-участников, не входящих в ЕС, в которых не обнаружено свидетельств существования национальной программы возвращения и реинтеграции (всего 14). Это может объясняться разными причинами, включая небольшой спрос на эти программы или предпочтение, отдаваемое самостоятельному или принудительному возвращению. В то время это было определено как важный статистический показатель для дальнейшего анализа и вероятный акцент для дальнейшего диалога.

Однако за восемнадцать месяцев многое изменилось. Из этих 14 стран сейчас только шесть государств Центральной Азии до сих пор не имеют программ возвращения и реинтеграции. Наиболее заметным отличием является создание программ MOM по возвращению и реинтеграции в странах, где таких программ не было в 2020 г.² В западнобалканских странах теперь существует общая сеть MOM в области возвращения и реинтеграции, куда мигранты могут обратиться по единым телефонным номерам, или же они могут обратиться в офисы MOM в принимающей стране. Эта тенденция также распространилась на страны Южного Кавказа, где Армения и Азербайджан сообщили о вероятном учреждении программ MOM в будущем. Это значительный прогресс за короткий промежуток времени. Такое территориальное присутствие будет иметь важное значение для миграционных потоков в ближайшие пять-десять лет, продолжая способствовать непрекращающейся миграции из Турции и потенциальному возвращению в Украину.

В западнобалканских странах теперь существует общая сеть MOM в области возвращения и реинтеграции, куда мигранты могут обратиться по единым телефонным номерам, или же они могут обратиться в офисы MOM в принимающей стране.

Табл. 1: Сравнение данных по государствам-участникам, не входящим в ЕС, не имеющим программы, ноябрь 2020 г. – июль 2022 г.

Страна	Ноябрь 2020 г.	Июль 2022 г.	Примечания
Албания	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Западнобалканский кластер MOM	https://avrr-wb.com/
Армения	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Потенциальная будущая программа с MOM	https://publications.iom.int/books/setting-system-assisted-voluntary-return-and-reintegration-armenia
Азербайджан	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Вероятная будущая программа с MOM	https://migration.gov.az/en/useful_detail/372
Казахстан	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	

² <https://avrr-wb.com/>

Косово	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Западнобалканский кластер МОМ	https://avrr-wb.com/
Кыргызстан	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	
Лихтенштейн	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	
Северная Македония	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Западнобалканский кластер МОМ	https://avrr-wb.com/
Черногория	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Западнобалканский кластер МОМ	https://avrr-wb.com/
Молдова*	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Испытывает значительное влияние войны в Украине
Таджикистан	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	https://www.budapestprocess.org/silkroutesfacility/projects-in-central-asia/181-reintegration-of-returning
Туркменистан	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	
Украина*	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Ощущает значительные последствия внутреннего перемещения
Узбекистан	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	Отсутствуют свидетельства наличия национальной программы	

* Обозначает отдельную классификацию для этих стран из-за сил, действующих в текущем контексте

АНАЛИТИКА

Возвратная миграция является извечным вызовом для межправительственного сотрудничества, которое сопровождается некоторыми спорами между отправляющими и принимающими странами по поводу сильных и слабых сторон политики предоставления убежища или обязательств по международной защите. Кроме того, причины создания программы возвращения и реинтеграции иногда связаны с общей политической приверженностью управлению миграцией, а не с практическими аспектами программ добровольного возвращения и положительной отдачей от реинтеграции. Общие политические приверженности являются отправной точкой для разработки политики и целями оперативной деятельности.

В прошлом государства-члены ЕС пытались добиться труднодостижимой гармонизации инициатив в области возвратной миграции, напр., в части установок поли-

тики и некоторых операционных подходов. Были обнаружены административные и механические различия между программами государств-членов, требующие более широкого определения гармонизации, с акцентом на потенциале совместных инициатив и совместной деятельности. Такое изменение акцентов засвидетельствовало признание суверенных принципов в отношении политики предоставления убежища и управления границами, но при этом поощряло общую ответственность за миграционные события, которая четко распространялась на несколько государств-членов. Идея совместных инициатив не является чем-то новым, а последние события требуют выхода этих обсуждений за рамки традиционных миграционных диалогов и включения оперативного планирования.

Совместная координационная платформа (СКП) является заметным достижением в области управления миграцией, особенно для деятельности за пределами Шенгенской зоны. В ее задачи входит мониторинг и контроль внешних границ ЕС, а также инициативы по управлению миграцией в третьих странах, такие как охрана границ, возвратная миграция, незаконный ввоз людей и процедуры предоставления убежища. СКП при поддержке ICMPD предлагает создать региональный механизм возвращения для Западных Балкан в целях содействия возвращению в третьи страны и реализации мероприятий по наращиванию потенциала в области возвратной миграции. Этот механизм имеет много общего с центром деятельности (хабом) в области возвратной миграции и является уверенным шагом вперед на пути к объединению усилий и сотрудничеству в данном регионе. Он также является подходящим форумом для организации неформального сотрудничества в части передового опыта и общих стратегических интересов в отношении конкретных групп мигрантов или горячих точек.

СКП при поддержке ICMPD предлагает создать региональный механизм возвращения для Западных Балкан в целях содействия возвращению в третьи страны и реализации мероприятий по наращиванию потенциала в области возвратной миграции.

Государства, не входящие в ЕС, могут создать сеть возвращения и реинтеграции с целью расширения диалога и выявления возможностей для экономии за счет масштаба. Недавним примером является Европейская сеть возвращения и реинтеграции (ERRIN)³. Первоначально созданная в 2011 г., ERRIN представляла собой совместную инициативу 16 государств-членов ЕС и ассоциированных стран Шенгенского соглашения по предоставлению помощи в реинтеграции примерно в 40 странах происхождения. ERRIN назвала свои услуги *Совместные услуги по реинтеграции* (СУР). СУР – это многогранный продукт, предоставляющий заинтересованным государствам-членам сетевые возможности для обмена текущими подходами в области возвратной миграции, развития конструктивного диалога по общим темам, установления принципов качества обслуживания и выявления

3 <https://returnnetwork.eu>

потенциала для оперативного партнерства. На практике СУР обеспечивают интерфейс для национальных программ возвращения с целью централизованного оказания помощи в реинтеграции как альтернативу заключению каждым государством-членом собственных двусторонних соглашений об оказании услуг в тех же странах. Каждое государство-участник по-прежнему решает, как и когда иностранный гражданин должен покинуть его границы, а затем репатриантов передают СУР для получения всей помощи после прибытия. В середине 2022 г. Европейское агентство пограничной и береговой охраны “Frontex” взяло на себя ответственность за Совместные услуги по реинтеграции Европейской сети возвращения и реинтеграции (ERRIN)⁴, вероятно, в попытке Европейской комиссии сделать шаг к платформе высокого уровня в отношении программ возвращения и реинтеграции. Между Совместной координационной платформой (СКП) и Совместными услугами по реинтеграции (СУР) существуют связанные, но отдельные отношения. Агентство “Frontex” является ключевым участником СКП, но его мандат не предусматривает деятельность в третьих странах, что предполагает реализацию СУР через региональный механизм возвращения при поддержке ICMPD.

Совместные услуги по реинтеграции (СУР) являются важным элементом шаблонов деятельности ЕС по возвращению и реинтеграции и представляют собой удобное готовое решение для Совместной координационной платформы (СКП) и западно-балканских стран. Еще одним источником вдохновения, включая другие инициативы ERRIN, является *Стратегия ЕС в области добровольного возвращения и реинтеграции* (далее – “Стратегия”), предусматривающая установление связи между общими стандартами качества и долгосрочными результатами реинтеграции, наращивание потенциала с целью повышения уровня ответственности третьих стран за программы и переходные планы, направленные на создание центров реинтеграции в третьих странах. В отношении государств Пражского процесса, не входящих в ЕС, следует отметить приверженность повышению уровня координации и интеграции программ добровольного возвращения и реинтеграции как в Европе, так и в транзитных странах. С практической точки зрения это означает увеличение инвестиций ЕС в программы возвращения и реинтеграции на известных миграционных маршрутах в странах, не входящих в ЕС, в попытке сократить миграционные путешествия в государства-члены ЕС. Кроме того, инвестиции в возвращение и реинтеграцию в странах происхождения теперь увязываются с инициативами в области развития, которые долгое время представляли собой два разных вида деятельности.

Стратегия содержит комплексное руководство и важные принципы для создания и поддержания программ возвращения и реинтеграции, и этот материал также важен для диалога со странами, не входящими в ЕС. Хотя миграционные вызовы за пределами ЕС могут не совпадать с существующими в государствах-членах ЕС, принципы программы остаются неизменными. Так, в рамках Совместных услуг по

⁴ ICMPD продолжает реализацию преемственных проектов ERRIN в рамках недавно созданного Фонда возвращения и реинтеграции ICMPD <https://returnnetwork.eu/2022/06/07/erin-closing-conference/>

реинтеграции (СУР) в Армении был создан Центр возвращения и реинтеграции в сотрудничестве с национальными властями Армении. Основная цель заключалась в учреждении услуг, ответственность за которые лежала бы на национальных властях, в отличие от традиционной модели разделения ответственности с внешним партнером по оказанию услуг. Центр предоставлял все необходимые услуги армянским мигрантам, возвращающимся из стран ЕС, включая переадресацию в основные местные службы, консультирование и планирование реинтеграции. Со временем СУР увеличили потенциал властей Армении до уровня, позволившего передать им ответственность за центр. Этот пример может быть реализован в большинстве стран возвращения, напр., налаживание аналогичных услуг в Пакистане и Бангладеш для граждан, возвращающихся с Западных Балкан.

Страны Центральной Азии представляют собой иной вызов для миграционных программ по сравнению с другими регионами, не входящими в ЕС, поскольку для них характерен более низкий или отложенный спрос на программы возвратной миграции. В этом регионе более востребованным является максимальное использование легитимных путей исходящей миграции. Это означает создание программ поддержки двух групп мигрантов: во-первых, тех мигрантов, которые ищут законную и постоянную работу в зарубежных странах, и, во-вторых, эксплуатируемых трудовых мигрантов, которые оказались в затруднительном положении в зарубежных странах и нуждаются в помощи для возвращения домой. В настоящее время в сотрудничестве между Швейцарией и МОМ реализуется проект, направленный на преодоление этих вызовов, путем содействия безопасной и квалифицированной миграции в Россию и Казахстан для трудовых мигрантов из Таджикистана, Кыргызстана и Узбекистана⁵.

Страны Центральной Азии представляют собой иной вызов для миграционных программ по сравнению с другими регионами, не входящими в ЕС, поскольку для них характерен более низкий или отложенный спрос на программы возвратной миграции.

По результатам реализации проекта отмечается недостаточная развитость нормативных положений в области трудовой миграции и предлагается разработать ряд механизмов, согласованных правительственными и неправительственными субъектами. В случае индивидуальных мигрантов повышенное внимание уделяется предвыездной информации, системам расширения возможностей трудоустройства и гарантиям занятости, а также получению помощи в части средств к существованию по возвращении домой. Проект такого масштаба и направленности необходим для получения подробного понимания и переосмысления миграционных вызовов в этом регионе. Так, организованные государством программы обеспечения занятости граждан Узбекистана за рубежом не пользуются популярностью из-за ненадежности трудоустройства и высокой сто-

⁵ <https://www.eda.admin.ch/deza/en/home/countries/central-asia.html/content/dezaprojects/SDC/en/2020/7F10669/phase1?oldPagePath=/content/deza/en/home/laender/asia-centrale.html>

имости регистрации. Кроме того, в настоящее время существуют международные программы, в целом ориентированные на *безопасную миграцию в Центральной Азии*⁶, но преимущественно акцентирующих информированные миграционные поездки, чтобы избежать торговли мигрантами. Главной потребностью узбекских трудовых мигрантов является упорядоченный и недорогой процесс регистрации, независимая проверка трудоустройства, а также необходимые механизмы помощи и поддержки во время работы за рубежом. Отсутствие этих требований в организованных правительством программах означает, что граждане Узбекистана вынуждены самостоятельно управлять требованиями для трудоустройства за рубежом или обращаться за помощью к частным агентствам занятости.

Инициатива, реализуемая BRAC в рамках программ безопасной миграции, способна помочь в получении понимания, необходимого для оптимизации программ или реализации диалога Пражского процесса в будущем.

Инициатива, реализуемая BRAC в рамках программ безопасной миграции, способна помочь в получении понимания, необходимого для оптимизации программ или реализации диалога Пражского процесса в будущем⁷. BRAC является неправительственной организацией номер один в мире, предлагающей инновационные решения для широкого круга бенефициаров, в основном для тех, кто живет в бедности и находится в различных неблагоприятных условиях. BRAC увидел необходимость создания комплексной программы для поиска и проверенного трудоустройства граждан Бангладеш за рубежом⁸. Кроме того, программа предоставляет помощь в возвратной миграции лицам, оказавшимся в затруднительном положении за рубежом. Это убедительный пример региональной миграционной программы, демонстрирующей базовые элементы, отличные от помощи в возвращении и реинтеграции. Маловероятно, что это является панацеей для преодоления вызовов, с которыми сталкиваются трудовые мигранты в Центральной Азии, но такой подход может быть рекомендован для расширения функций нынешних ресурсных центров для мигрантов (РЦМ) ICMPD⁹. РЦМ предоставляют информацию, содействующую организации безопасных миграционных путешествий, включая переадресацию к проверенным субъектам для получения дальнейшей поддержки в таких услугах, как трудоустройство или визовые услуги. Государства Пражского процесса, не входящие в ЕС, являются вероятными отправителями и получателями трудовых мигрантов, нуждающихся в более широком доступе к услугам в начале и в конце своих поездок. Это основной аргумент в пользу расширения перечня услуг РЦМ на Западных Балканах, Южном Кавказе и в Центральной Азии. Предоставление доступа

6 <https://www.usaid.gov/central-asia-regional/fact-sheets/safe-migration-central-asia>

7 <http://bplbrac.net>

8 BRAC создал национальное агентство занятости, основной целью которого является разрушение незитчных рынков, уменьшение затрат на миграцию для работников, сокращение мошенничества и административной нагрузки как для работников, так и для рекрутеров, а также оптимизация путей исходящей миграции. BRAC обеспечивает комплексную поддержку на всех этапах процесса, включая поиск, найм и помощь в регистрации как для соискателей работы, так и для зарубежных работодателей.

9 <https://www.migrantresources.org>

к необходимым разрешениям на трудоустройство, проверенным трудовым договорам и помощи в обеспечении средств к существованию являются примерами услуг, пользующихся значительным спросом, которые РЦМ могли бы рассмотреть в качестве своих услуг в будущем.

ВЫВОДЫ

Картирование наличия и возможностей программ возвращения и реинтеграции в государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, является первым шагом к пониманию целесообразности этих программ. Следующим логическим шагом является завершение процесса картирования в непосредственном взаимодействии с государствами Пражского процесса, не представившими ответы на опрос. После завершения этой работы полученные ответы обеспечат стартовую площадку для более целенаправленного диалога о потенциальном аппетите к реализации совместных инициатив.

Ключевым моментом постоянного анализа является взаимосвязь между соответствующей политикой и функциями программ в заинтересованных государствах-участниках, в частности, в области политики убежища и политики возвратной миграции. Другие ключевые моменты включают взаимосвязь между программами принудительного и добровольного возвращения, а также привлечение внешних организаций для оказания помощи в выполнении оперативных функций. В государствах-участниках, не входящих в ЕС, все чаще звучит мнение, что некоторые программы существуют без четкой связи с общим управлением миграцией или с региональным миграционным реагированием. Без такой связи программы становятся изолированными от более широких целей в области миграции и приводят к уменьшению количества отъездов. Кроме того, на новизну программ обычно накладывается неинформированное видение их возможного потенциала и полезности, и это обычно является самым неоднозначным периодом для программ возвратной миграции. Одно из предложений состоит в поощрении более широкого сотрудничества по ключевым направлениям, таким как политические инициативы и операционные процедуры, в первую очередь через такие форумы, как Совместная координационная платформа (СКП). Государствам-участникам, в которых существуют или разрабатываются программы возвращения и реинтеграции, следует уделять первоочередное внимание мерам экономии за счет масштаба и сотрудничеству с соседями-единомышленниками. Отдельные инициативы по этому направлению являются дорогостоящими и потенциально далеки от преимуществ кооперации. Кроме того, государства-участники, не входящие в ЕС, могут извлечь пользу из уроков и опыта построения сетей в государствах-членах ЕС.

Картирование наличия и возможностей программ возвращения и реинтеграции в государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, является первым шагом к пониманию целесообразности этих программ.

Ссылки

Европейская комиссия, Сообщение Комиссии Европейскому парламенту и Совету, Стратегия ЕС в области добровольного возвращения и реинтеграции, Брюссель, апрель 2021 г., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0120&from=EN>

Матиас Монрой, Новый западнобалканский хаб Европола и Frontex, <https://digit.site36.net/2022/02/25/new-western-balkans-hub-for-europol-and-frontex/>

Европейская сеть возвращения и реинтеграции, <https://returnnetwork.eu/>

Республика Словения, Возвращение является одним из ключевых столпов эффективной миграционной политики, <https://www.gov.si/en/news/2022-06-22-return-is-one-of-key-pillars-of-an-effective-migration-policy/>

Центральноазиатское бюро аналитической журналистики, Узбекистан предлагает помощь своим трудовым мигрантам, но только небольшая часть принимает ее, <https://cabar.asia/en/uzbekistan-offers-assistance-to-its-migrant-workers-only-a-fraction-takes-it>

Институт мира США, Процессы реинтеграции центральноазиатских репатриантов из Сирии и Ирака, <https://www.usip.org/publications/2021/07/processes-reintegrating-central-asian-returnees-syria-and-iraq>

Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству (SDC), Содействие безопасной и квалифицированной миграции в коридоре Центральная Азия – Российская Федерация/Казахстан, <https://www.eda.admin.ch/deza/en/home/countries/central-asia.html/content/dezaprojects/SDC/en/2020/7F10669/phase1?oldPagePath=/content/deza/en/home/laender/asia-centrale.html>

USAID, Безопасная миграция в Центральной Азии, <https://www.usaid.gov/central-asia-regional/fact-sheets/safe-migration-central-asia>

BRAC Probashbandhu Limited, <http://bplbrac.net/>

ICMPD, Ресурсные центры для мигрантов, <https://www.migrantresources.org/>

Глен Свон, Создание более эффективных программ возвращения и реинтеграции, ICMPD, ноябрь 2020 г., <https://www.pragueprocess.eu/en/migration-observatory/publications/document?id=276>

Приложение 1: Ответы на опрос по программам возвращения и реинтеграции в государствах-участниках Пражского процесса

Страна	ЕС	Программа	Примечания
Албания	Нет	Нет	Албания сообщила об отсутствии у нее действующей программы возвращения и реинтеграции, но работает с МОМ Албании для предоставления помощи в возвращении и реинтеграции возвращающимся гражданам. Будущие миграционные потоки могут изменить потребность в такой программе.
Армения	Нет	Нет	Армения сообщила об отсутствии у нее действующей программы возвращения и реинтеграции, но ожидает появления такой программы в будущем при поддержке МОМ.

Австрия	Да	Да	www.returnfromaustria.at
Азербайджан	Нет	Нет	www.migration.gov.az/ru/useful_detail/376 Азербайджан сообщил об отсутствии у него действующей программы возвращения и реинтеграции, но ожидает появления такой программы в будущем при поддержке МОМ. Кроме того, Азербайджан реализовал пилотный проект по добровольному возвращению (2017-2020 гг.), выявив спрос со стороны мигрантов и накопив опыт работы.
Беларусь	Нет	Да	www.iom.by/en/activities/assisted-voluntary-return-and-reintegration Беларусь сообщила, что ее программа субсидированного добровольного возвращения и репатриации (AVRR) действует с 2018 г. в сотрудничестве с МОМ и обеспечивает помощь в возвращении и реинтеграции иностранных граждан, возвращающихся до принятия решения о высылке.
Бельгия	Да	Да	retourvolontaire.be
Финляндия	Да	Да	oluntaryreturn.fi
Грузия	Нет	Да	www.georgia.iom.int/return-georgia Грузия сообщила, что ее программа субсидированного добровольного возвращения и репатриации (AVRR) действует с 2013 г. в сотрудничестве с МОМ и обеспечивает помощь в возвращении и реинтеграции иностранных граждан, проживающих в Грузии и не имеющих ресурсов для возвращения домой.
Германия	Да	Да	www.returningfromgermany.de www.startfinder.de
Молдова	Нет	Нет	www.particip.gov.md Молдова сообщила о наличии программы для возвращающихся молдавских граждан.
Черногория	Нет	Нет	Черногория сообщила об отсутствии у нее действующей программы возвращения и реинтеграции и о решении самостоятельно управлять добровольным возвращением иностранных граждан. Иностранные граждане, ходатайствующие о добровольном возвращении, находятся под контролем полиции и получают проездной документ и проездной билет в один конец.
Норвегия	Нет	Да	www.udi.no/en/return/
Португалия	Да	Да	www.retornovoluntario.pt www.reintegracobrasil.com
Словакия	Да	Да	www.minv.sk/?dokumentypreprijiimatela Постоянная национальная программа в сотрудничестве с МОМ
Турция	Нет	Да	www.gonullugeri donus.org.tr Турция сообщила о наличии у нее действующей программы возвращения и реинтеграции, которая является самоуправляемой национальной программой. Программа сосуществует с программой субсидированного добровольного возвращения и реинтеграции (AVRR), поддерживаемой МОМ.
Узбекистан	Нет	Нет	Узбекистан сообщил об отсутствии у него в настоящее время программы возвращения и реинтеграции в связи с уменьшением административной нагрузки, связанной с иностранными гражданами.



ЧТО НУЖНО ЗНАТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВАМ ОБ УЯЗВИМОСТИ ПЕРЕД ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ СРЕДИ ЛИЦ, СПАСАЮЩИХСЯ ОТ ВОЙНЫ В УКРАИНЕ

ICMPD, Программа по борьбе с торговлей людьми

август 2022 г.

РЕЗЮМЕ

Война в Украине длится вот уже шесть месяцев. Число бегущих от войны в Украине только в Европу превысило 6.3 млн, а более 6.6 млн были перемещены внутри Украины. Значительное количество стран, в первую очередь соседние с Украиной, но также и другие страны, в т.ч. государства-члены ЕС, наиболее пострадавшие от наплыва лиц, спасающихся от войны, предприняли существенные усилия по реагированию на их прибытие.

По всей Европе зафиксировано 6.3 млн беженцев из Украины.

До сих пор количество случаев торговли людьми среди спасающихся от войны в Украине оставалось незначительным. При этом у бежавших от конфликта истощаются их персональные ресурсы (как финансовые, так и эмоциональные) на фоне все более безрадостных

перспектив. По мере того, как их перемещенное состояние затягивается, возрастает их уязвимость для эксплуатации, включая торговлю людьми. Эти уязвимости необходимо устранить сейчас, чтобы предотвратить возникновение вторичного кризиса среди перемещенных лиц в принимающих их сообществах в будущем. Постоянство существования рисков хорошо иллюстрируется, напр., «огромным всплеском» онлайн-поиска на разных языках и в разных странах откровенного контента и сексуальных услуг от украинских женщин и девушек.¹

Исследования, проведенные Международным центром развития миграционной политики (ICMPD), продемонстрировали, как лица, спасающиеся от конфликта, становятся уязвимыми для торговли людьми. В данном аналитическом брифе мы исследуем характер этих уязвимостей и предлагаем рекомендации относительно того, куда странам, принимающим население, перемещенное в результате войны, следует направить свое внимание и усилия для борьбы с возросшей опасностью торговли людьми.

ТОРГОВЛЯ ЛЮДЬМИ И НАСЕЛЕНИЕ, СПАСАЮЩЕЕСЯ ОТ ВОЙНЫ В УКРАИНЕ

Что формирует уязвимость человека

Гуманитарный кризис рискует превратиться в кризис торговли людьми.

Международные механизмы и организации по борьбе с торговлей людьми с самого начала кризиса забили тревогу о характере и масштабах уязвимости лиц, спасающегося от войны в Украине, перед эксплуатацией и жестоким обращением, в т.ч. перед торговлей людьми. Чтобы понять вызовы текущей ситуации, необходимо осознать глубину явления уязвимости и его параметры. Согласно Протоколу (2000 г.) о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами

1. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Рекомендации по активизации усилий, направленных на выявление и снижение рисков торговли людьми онлайн в результате гуманитарного кризиса в Украине.

и детьми, и наказании за нее к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, злоупотребление **уязвимым** положением лица является одним из средств, используемых преступниками при совершении преступления торговли людьми. Межведомственная координационная группа ООН по борьбе с торговлей людьми (ICAT), сопредседателем которой в 2022 г. является ICMPCD совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), определяет уязвимость как понятие, включающее три фактора: персональный, ситуационный и контекстуальный.

Факторы **персональной уязвимости** включают аспекты, которые являются неотъемлемой частью личности (напр., возраст, пол, гендер, способности, инвалидность, этническая принадлежность или сексуальная ориентация). Такие персональные характеристики сами по себе не делают человека уязвимым перед торговлей людьми, однако они могут накладываться на другие факторы уязвимости и усугублять общую уязвимость человека перед торговлей людьми в конкретных ситуациях и в различных контекстах. Факторы **ситуационной уязвимости** относятся к временным вызовам, негативно влияющим на человека в течение определенного периода времени, напр., неурегулированный миграционный статус. Факторы **контекстуальной уязвимости** относятся к влиянию внешнего контекста, окружающего человека и оказывающего на него негативное влияние (напр., определенные политические рамки, социальные нормы или гуманитарные кризисы, в т.ч. вызванные вооруженными конфликтами).

Факторы контекстуальной уязвимости, хотя и в сочетании с двумя другими видами уязвимости, значительно усугубляют уязвимость лиц, спасающихся от войны в Украине, и повышают риски, исходящие от торговцев людьми, которые видят в такой ситуации определенные возможности для себя. Приведенные ниже данные (по состоянию на 17 августа 2022 г.) хорошо иллюстрируют масштаб, в котором могут действовать эти факторы:

- **6.3 млн** беженцев из Украины зафиксировано по всей Европе,
- **3.8 млн** беженцев зарегистрировались для получения временной защиты или аналогичных национальных программ защиты, а также
- Более **6.6 млн** внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) насчитывается в пределах Украины. (данные на 12 августа 2022 г.).

Уязвимости населения, спасающегося от войны в Украине, перед торговлей людьми

Власти, управляющие **гуманитарным реагированием** в подобных ситуациях, должны понимать уязвимости, с которыми сталкиваются лица, спасающиеся от конфликта, чтобы соответствующим образом подстраивать свои действия по их выявлению и защите. К ним относятся, например:

- Сочетание глубокого **обнищания** перемещенных лиц и **нехватки гуманитарной помощи**, как в финансовом, так и в натуральном выражении, порождает безысходность среди соответствующего населения;

- **Недостаток информации** о существующих возможностях для переезда и проживания усугубляет степень незащищенности и не позволяет принимать информированные и безопасные решения. В таких обстоятельствах они могут прибегать к рискованным стратегиям выживания – принимать предложения жилья, транспортировки или быстрых денег, не оценивая риски и оказываясь в ситуации эксплуатации;
- Отсутствие **централизованной координации** в отношении регистрации и служб переадресации (как на национальном, так и на европейском уровне) может привести к тому, что многие уязвимые лица останутся неучтенными в системах регистрации и переадресации, а перевозками будут заниматься частные водители, или же может привести к сомнительному реагированию на потенциальные риски жестокого обращения или злоупотреблений в отношении прибывающих;
- Низкая осведомленность или ее отсутствие среди первичных служб реагирования на **потенциальные риски злоупотреблений, эксплуатации и торговли людьми**;
- Уязвимость перед эксплуатацией затрагивает также население, проживающее в зоне военного конфликта, или **внутренне перемещенных лиц**, которые вынуждены приспосабливать свою жизнь к царящей незащищенности. Особенно уязвимы и нуждаются в помощи те, кто не может покинуть страну из-за **особых (медицинских или возрастных) потребностей** – пожилые и больные люди, клиенты учреждений по уходу, госпитализированные лица, дети из детских домов и других учреждений вместе с членами их семей и опекунами.

Недавняя экспресс-оценка, проведенная La Strada International и The Freedom Fund, подтвердила, что первые два фактора из приведенного выше списка повышают уязвимость для торговли людьми лиц, спасающихся от войны в Украине, а также выявила следующие дополнительные факторы:

- **Подверженность онлайн-рискам**, поскольку торговцы людьми активно используют социальные сети для поиска потенциальных жертв;
- **Преступные сети, действующие в регионе**, которые могут «наслаждаться» большей свободой из-за вызовов, стоящих перед правоохранительными органами в районах, затронутых конфликтом, или из-за значительного наплыва беженцев;
- **Ранее существовавшие факторы риска**, особенно высокая распространенность в Украине **домашнего насилия** (которое, как правило, является подталкивающим фактором для торговли людьми) до войны, и уязвимости, вызванные **вторичным перемещением**, или проживание на пострадавших от конфликта территориях Украины с 2014 г.

В июле ICMPD провел экспресс-оценку среди отдельных участников Пражского процесса, принявших значительное число украинцев, бежавших от войны. Только одна из стран-респондентов сообщила о двух несовершеннолетних женщинах,

идентифицированных как жертвы торговли людьми среди лиц, перемещенных из Украины. Из **текущих проблем** официальные власти в основном акцентировали внимание на языковом барьере, для преодоления которого все информационные кампании об опасностях торговли людьми проводятся на нескольких языках, включая украинский и английский. Также подчеркивалась еще одна важная проблема, состоящая в том, что не все бежавшие от войны были централизованно **зарегистрированы** (как и все те лица или семьи, которые приняли перемещенных украинцев). Особого внимания требуют *несовершеннолетние лица*, в частности несовершеннолетние, следующие без сопровождения. Официальные власти осознают, что чем дольше будет продолжаться перемещенное состояние, тем более уязвимыми станут люди. Ожидается, что помимо тех, кто спасался от конфликта в первые дни и имел финансовые ресурсы, чтобы прокормить себя, лица с меньшими финансовыми средствами также начнут покидать Украину по мере затягивания войны, что сделает их уязвимыми для эксплуатации и торговцев людьми.

Оценивая возможные **будущие вызовы**, связанные с перемещенной украинской общиной, респонденты отмечали проблемы, связанные с *жильем и финансовыми средствами*. Существуют опасения, что большое количество частных договоренностей о жилье может усложнить властям выполнение задач по снижению рисков торговли людьми. Перемещенные лица из Украины, предположительно, могут столкнуться с финансовыми или иными обязательствами перед лицами, оказавшими им помощь или предоставлявшими услуги или жилье, что может привести к предложениям/ситуациям эксплуатации.

С точки зрения **потребности в обучении** респонденты отметили, что, хотя специалисты первой линии реагирования обладают глубокими знаниями, в некоторых секторах необходимо повысить уровень знаний и осведомленности о торговле людьми, особенно среди медицинских работников, работников транспортного и гостиничного сектора. Кроме того, может возрасти потребность в *дополнительной специализации* профессионалов, оказывающих психосоциальную поддержку, для преодоления травм, вызванных войной.

Респонденты также сообщили об **активных превентивных мерах**, принятых для улучшения межведомственной координации, позволяющей адекватно и быстро выявлять жертв торговли людьми среди беженцев из Украины. Власти одной из стран-респондентов сообщили о сотрудничестве с платформами бронирования жилья (напр., Airbnb, Booking) для обеспечения прямого контакта с органами по борьбе с торговлей людьми в случае подозрения на торговлю людьми. Более того, информация о торговле людьми была опубликована на веб-сайтах этих платформ. В другой стране были предприняты шаги, направленные на содействие гражданам Украины в получении доступа к рынку труда по всем категориям специализации и предоставление работодателям права на получение государственных субсидий для оплаты жилья и проезда. Власти также поручили агентству занятости оказывать помощь беженцам в организации легального и безопасного трудоустройства через специальные пункты помощи.

Надлежащая политика доступа к легальному статусу и значительное снижение уязвимости перед торговлей людьми

Чтобы отреагировать на ситуацию с перемещением миллионов людей, 4 марта 2022 г. Европейская комиссия активировала Директиву о временной защите (ДВЗ). ДВЗ является важным шагом, поскольку она предлагает **законные пути обеспечения безопасности**. С точки зрения правового статуса ДВЗ предусматривает обязанность государств-членов предоставлять лицам, пользующимся временной защитой, **разрешений на проживание** на весь срок действия защиты, гарантии доступа к **процедуре убежища**, право на **переезд в другую страну ЕС** до оформления разрешения на проживание и **свободное передвижение по странам ЕС** (иным, чем государство-член проживания) в течение 90 дней в рамках 180-дневного периода после оформления разрешения на проживание в принимающей стране ЕС. Применение ДВЗ ускорило оформление подтверждающих статус документов и позволило предоставить эффективный доступ к правам, избежав длительного ожидания в период рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища.

Обязательная защита в рамках ДВЗ распространяется на следующие категории лиц:

- граждане Украины, проживающие в Украине, и члены их семей, которые были перемещены 24 февраля или позже; а также
- лица без гражданства и граждане третьих стран, которые пользовались международной защитой или эквивалентной национальной защитой в Украине, а также члены их семей, которые проживали в Украине до 24 февраля.

Поскольку многие граждане третьих стран, которые проживали в Украине на законных основаниях по причинам, отличным от международной защиты (напр., студенты), не подпадают под действие ДВЗ, государства-члены ЕС должны применять временную защиту или иной соответствующий вид защиты в соответствии со своим национальным законодательством к постоянным жителям Украины, которые находились в Украине до 24 февраля и не могут вернуться в безопасных и устойчивых условиях в свои страны происхождения.

Действительно, законность пребывания имеет первостепенное значение и является существенным фактором, способствующим повышению устойчивости людей к эксплуатации, торговле людьми и злоупотреблениям.

По данным УВКБ ООН, по состоянию на 17 августа 2022 г. в Европе было зарегистрировано 6,3 млн беженцев из Украины, но только 3,8 млн было зарегистрировано для получения временной защиты или аналогичных национальных схем защиты. Во многих государствах-членах ЕС разница колебалась в пределах 10%. Однако, например, в случае Румынии число зарегистрированных беженцев составило 84 662 чел., а число лиц, зарегистрированных для получения временной защиты (или аналогичной национальной программы защиты), составило 52 952 чел. В Эстонии эти цифры составили соответственно 50 491 и 32 077 чел., а в Германии – соответственно 940 тыс. и 670 тыс.

Причины такого расхождения не совсем ясны. По данным Полицейско-пограничной службы Эстонии, такая разница может быть вызвана несколькими причинами. Во-первых, невозможностью отслеживания всего передвижения. В частности, после начала войны в Украине Эстония восстановила контроль на въезд на границе с Латвией и таким образом регистрировала лиц, покидающих Украину и прибывающих через Россию или Латвию. Однако выездной контроль с Латвией, Финляндией и Швецией не осуществлялся, и, следовательно, многие из прибывших в Эстонию и заявивших о своем намерении остаться в Эстонии могли при этом покинуть Эстонию. Во-вторых, по оценке Полицейско-пограничной службы, многие не регистрируются, поскольку желают как можно скорее вернуться в Украину, а некоторые могут также считать, что им не нужны никакие услуги со стороны государства. В-третьих, часть граждан Украины, прибывших в Эстонию, имели и другие основания для регулирования своего пребывания, в основном переселяясь к уже проживающему в Эстонии члену семьи.

Лица, бежавшие от войны в Украине, но **не попавшие под действие режима временной защиты**, входят в число наиболее уязвимых наряду с женщинами и девочками, детьми (особенно разлученными с родителями и несопровождаемыми, а также детьми, получающими уход в специализированных учреждениях), негражданами Украины (в т.ч. лицами без документов и без гражданства, проживавшими в Украине до войны) и группами, подвергавшимися маргинализации и дискриминации до войны (напр., инвалиды и пожилые люди рома и ЛГБТКИ+).

Кроме того, опираясь на уроки, извлеченные из предыдущих кризисов, можно также выделить следующие риски:

- ДВЗ и производные от нее национальные положения имеют **временный характер**, т.е. они не позволяют людям планировать или инвестировать в свое будущее в долгосрочной перспективе. Неуверенность в настоящем и будущем создает угрозу для людей, ввергая их в состояние безнадежности и делая уязвимыми для различных злоупотреблений;
- **Неукраинцы**, которые легально проживали в Украине по временному разрешению, сталкиваются с большими трудностями при оформлении легального статуса. Хотя лица, не являющиеся гражданами Украины, которые легально проживали в Украине, подпадают под действие ДВЗ, последние данные с мест свидетельствуют, что на практике лица, не имеющие украинского гражданства, имеют меньше прав на получение временной защиты. В начале бегства граждан других стран задерживали на границе или в других местах, где к ним применяли неопределенные процедуры. Такие лица могут легко столкнуться с нерегулированным статусом в принимающих странах;
- Особенно уязвимы **лица без документов и гражданства, а также рома**. Лица, которые не могут подтвердить законность проживания в Украине, вынуждены обращаться за международной защитой, при этом уже высказывалась озабоченность в связи с препятствиями в доступе к защите для рома.

Ряд стран **распространили действие ДВЗ** на других лиц, нуждающихся в международной защите в связи с войной в Украине. Так, согласно данным, собранным УВКБ ООН, **Германия** распространила временную защиту на граждан Украины, которые проживали в Германии до войны и не могут продлить свое разрешение на проживание, поскольку больше не соответствуют установленным критериям. **Словения, Люксембург и Португалия** распространили защиту также на граждан третьих стран с краткосрочным разрешением на проживание в Украине, которые не могут вернуться в свои страны происхождения. **Ирландия** включила граждан Украины, которые находились в Ирландии до 24 февраля по краткосрочным визам, а также лиц, проживающих на основании других видов миграционных разрешений, которые могут либо продлить их, либо воспользоваться временной защитой по истечении/в случае истечения срока их действия. **Финляндия** распространила защиту на граждан Украины, которые не могут вернуться в Украину из-за продолжающегося конфликта, а также членов их семей, в т.ч. ранее проживавших в Финляндии, а также граждан третьих стран и лиц без гражданства, которые проживали в Украине на законных основаниях (чье безопасное возвращение на постоянной основе в соответствующую страну происхождения невозможно). **Испания** распространила защиту на граждан Украины, которые проживали в Испании и членов их семей, а также на тех, кто находился в стране в неурегулированном статусе до 24 февраля, как и на граждан третьих стран, которые легально проживали в Украине (и которые не могут вернуться в свои страны). Ряд стран уже демонстрируют **значительную гибкость** в отношении стандартов оформления личных документов для лиц, спасающихся от войны. Так, в **Ирландии** лица, покидающие Украину, могут предъявить любые имеющиеся документы, удостоверяющие личность. **Португалия** принимает любые подтверждающие личность документы, при этом просроченные или неофициальные документы не приводят к автоматическому отклонению запроса. В **Болгарии** в случае отсутствия традиционных удостоверяющих личность документов принимается любой другой официальный документ, удостоверяющий личность.

Доступ к рынку труда и уязвимость перед торговлей людьми лиц, спасающихся от войны

ДВЗ предоставила лицам, спасающимся от войны в Украине, право доступа к рынку труда. Однако, как обсуждалось выше, в некоторых принимающих странах наблюдается довольно большое расхождение между теми, кто бежал из Украины в европейские страны, и теми, кто зарегистрирован как получатель временной защиты.

Отсутствие возможности легально работать в принимающей стране часто означает, что для обеспечения средств к существованию люди ищут возможности на неформальном рынке, где приемлем любой вид неурегулированной занятости, что еще больше толкает и без того уязвимых перемещенных лиц в руки эксплуататорских рекрутеров, которые также могут быть торговцами людьми.

Необходимо учитывать следующие факторы:

- Серьезным препятствием для трудоустройства является **знание языка** при-

нимающей страны, что ограничивает варианты, доступные перемещенным лицам на рынке труда, помещая их преимущественно в низкоквалифицированный сектор труда;

- Практика показывает, что **низкоквалифицированный труд мигрантов** – это сегмент, в котором наблюдается наибольшее количество случаев эксплуатации и злоупотреблений. Государства должны помнить об этом и обеспечивать признание профессиональных навыков, процедуры подбора эквивалентных вакансий и доступ к достойной работе;
- Некоторые принимающие страны и особенно **принимающие сообщества** испытывают экономические трудности. Большая группа перемещенных лиц может усугубить экономическую напряженность и негативно повлиять на динамику сообщества.

В дополнение к вышеперечисленным проблемам принимающая страна также должна учитывать **роль украинской диаспоры**. Она действует как мост между перемещенными лицами и принимающей страной, предоставляя новоприбывшим контекстуальные знания. Диаспора становится источником поддержки в процессе ориентации и поиска работы, посредником при первом контакте с работодателями. Диаспора может предоставить принимающей стране дополнительную информацию о трудовой занятости украинских граждан и о потенциальных проблемах, связанных с эксплуатацией и злоупотреблениями.

2 июня 2022 г. **Сеть координаторов по борьбе с торговлей людьми Юго-Восточной Европы** (NATC SEE), организованная ICMPD, выступавшим в роли Секретариата Сети, собралась, чтобы обсудить влияние украинского кризиса на торговлю людьми среди членов NATC SEE (Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Косово*, Молдова, Румыния, Северная Македония, Сербия, Словения, Хорватия и Черногория) и снижение рисков торговли людьми в условиях массового перемещения из Украины в соседние страны. В ходе обсуждений были выделены два ключевых вопроса, имеющих отношение к данному Аналитическому брифу:

- Во-первых, в регионе Юго-Восточной Европы не было зарегистрировано ни одной потенциальной или выявленной жертвы торговли людьми среди людей, спасающихся от войны в Украине;
- Во-вторых, все координаторы по борьбе с торговлей людьми выражали обеспокоенность тем, что **повышенная уязвимость** для торговли людьми может усугубиться в предстоящий период из-за **отсутствия доступа к рынку труда** в принимающих странах.

Уязвимость перемещенных детей перед торговлей людьми

В контексте кризисов дети считаются особенно уязвимыми из-за их возраста и развития. Гуманитарная ситуация, легальное проживание и статус занятости родителей детей или других членов семьи, а также вызовы, с которыми сталкиваются власти, в т.ч. в отношении безопасного жилья, защиты детей и образования также влияют на уязвимость перемещенных детей. Хаос перемещения представляет опасность для всех детей.

Международное сообщество указало на случаи **пропажи детей**, бегущих из страны самостоятельно, отправленных родителями на границу или затерявшихся в группах людей, которые толпятся в пунктах пересечения границы. Своевременная регистрация и идентификация уязвимых детей, особенно несопровождаемых или разлученных с родителями, имеет решающее значение для предотвращения злоупотреблений.

Через месяц после начала войны ЮНИСЕФ заявил, что около двух миллионов детей бежали из Украины и еще (более) двух миллионов были перемещены внутри страны. Достоверная статистика о количестве **детей без сопровождения** пока недоступна из-за методологических несоответствий между механизмами сбора данных и первоначальным быстрым развитием событий, когда большое количество людей бежало от войны в Украине. Беспокойство продолжают вызывать многочисленные сообщения, в т.ч. рассказы о несопровождаемых детях, которых забирают незнакомцы или «знакомый знакомого»; отсутствие процедур обращения с этими детьми при пересечении границы Украины и пр. Регистрация этих детей, получение информации о взрослых членах семьи в Украине или в других странах, а также привлечение местных органов защиты детей для переадресации в безопасные детские и соответствующие возрасту учреждения является сложной задачей для первичных служб реагирования. Неспособность выявить и поддержать этих детей подвергает их серьезной опасности совращения (грумминга) и насилия со стороны торговцев людьми и других преступников. Особое внимание следует уделять детям из учреждений в Украине (напр., детских домов), а также детям, которым угрожает опасность торговли людьми и похищения. Европейская комиссия готовит специальные стандартные операционные процедуры для перевозки несовершеннолетних без сопровождения.

Неужели ничего не было сделано для устранения опасностей торговли людьми?

Наоборот. Текущий кризис вынудил пойти на некоторые беспрецедентные меры, такие как применение ДВЗ, а также стал толчком для быстрого реагирования международного сообщества и ЕС, особенно в отношении рисков торговли людьми.

28 марта **Европейская комиссия** представила План из 10 пунктов, направленный на усиление европейской координации по приему населения, спасающегося от войны в Украине, которым **Координатору ЕС по борьбе с торговлей людьми** среди прочего поручалось разработать общий план борьбы с торговлей людьми для снижения рисков торговли людьми и поддержки потенциальных жертв. 11 мая Координатор ЕС по борьбе с торговлей людьми представил Совместный план по борьбе с торговлей людьми для устранения рисков торговли людьми и поддержки потенциальных жертв среди населения, спасающегося от войны в Украине. В основу Плана положено пять основных задач: улучшение осведомленности, активизация усилий по предотвращению, укрепление правоохранных и судебных мер, улучшение раннего выявления, поддержки и защиты жертв, а также устранение рисков торговли людьми в странах, не входящих в ЕС, особенно в Украине и Молдове. Важно отметить, что, помимо рекомендаций для государств-членов ЕС, План предусматривает конкретные действия с указанием сроков для Еврокомиссии, ее структур и агентств.

Представители **Европола** в странах первой линии помогают правоохрнительным органам и пограничникам собирать и оценивать информацию для более эффективного раскрытия преступлений, связанных с торговлей людьми. Европол создал временную рабочую группу по борьбе с торговлей людьми с государствами-членами первой линии, Украиной и Молдовой для обсуждения оперативной информации и вопросов, связанных с войной в Украине. Европол проводит ежемесячные онлайн-встречи в рамках Рабочей группы по Украине, в которую входят представители Европола, УНП ООН, Frontex, Австрии, Венгрии, Германии, Польши, Румынии, Северной Македонии, Словакии, Украины и Чехии для решения проблем торговли людьми в связи с войной в Украине. **Евроюст** разослал информационную записку всем государствам-членам, чтобы повысить осведомленность их судебных органов о рисках торговли людьми в контексте войны в Украине, призвать власти начать расследование случаев торговли людьми, если существуют подозрения в эксплуатации украинских беженцев, особенно несовершеннолетних без сопровождения, и предложить свою помощь в данных расследованиях торговли людьми для ускорения судебного сотрудничества. 14 июня 2022 г. состоялась первая неформальная встреча **фокус-группы специализированных прокуроров** против торговли людьми, в которой приняли участие прокуроры и судьи из государств-членов ЕС. Вместе с координатором ЕС по борьбе с торговлей людьми участники обсудили пути усиления судебного реагирования на случаи торговли людьми в связи с войной в Украине.

Различные структуры Европейского парламента также предприняли активные шаги, напр., в рамках **Интергруппы по правам детей, Комитета по правам женщин и гендерному равенству и Комитета по правовым вопросам и занятости**. **Координатор по правам детей** неоднократно подчеркивал риски, которым подвергаются дети, спасающиеся от конфликта, и инициировал совместные действия с **Европейской сетью омбудсменов по делам детей**. Кроме того, депутаты Европарламента приняли резолюцию, в которой выразили обеспокоенность ростом числа сообщений о торговле людьми, сексуальном насилии, эксплуатации, изнасиловании и жестоком обращении с женщинами и детьми, спасающимися от войны в Украине.

Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросам сексуального насилия в условиях конфликта совершил визит во Львов и Киев в мае, а также посетил Польшу и Молдову в свете обеспокоенности случаями трансграничной торговли украинскими женщинами и детьми, в т.ч. в целях сексуальной эксплуатации и проституции. В результате этого 3 мая с Правительством Украины была подписана **Рамочная программа сотрудничества по предотвращению и противодействию сексуальному насилию, связанному с конфликтом**. Среди пяти целей Рамочной программы также значится преодоление проблем, связанных с торговлей людьми в целях сексуальной эксплуатации в условиях конфликта.

Специальный представитель и координатор **ОБСЕ** по борьбе с торговлей людьми 9 марта 2022 г. опубликовал *Рекомендации относительно необходимости усиления мер по предотвращению торговли людьми в условиях массовых миграционных потоков*. 4 мая Группа экспертов по борьбе с торговлей людьми **Совета Европы** опубликовала *Руководство по преодолению рисков торговли людьми*,

связанных с войной в Украине и последующим гуманитарным кризисом. Как отмечалось выше, 2 июня **Сеть координаторов по борьбе с торговлей людьми Юго-Восточной Европы** (NATC SEE) провела заседание, чтобы обсудить влияние украинского кризиса на торговлю людьми, особенно среди ее членов. Эта инициатива особенно актуальна, поскольку в сети NATC SEE участвуют страны, которые являются членами ЕС и стремятся к членству, а также страны, которые находятся на первой линии гуманитарного реагирования на украинский кризис, а также те, кто остался вне поля зрения, но все же сталкивается с последствиями войны.

Кластер по вопросам защиты в Украине в мае учредил Целевую группу по борьбе с торговлей людьми, создав платформу, которая призвана среди прочего предоставлять технические рекомендации, выявлять тенденции, пробелы и приоритеты, формулировать приоритеты и рекомендации для членов Кластера по вопросам защиты, дополнять картирование услуг Кластера по вопросам защиты для интеграции существующих услуг, доступных для пострадавших в этом кризисе, определять порядок переадресации и стандартные операционные процедуры. Целевая группа собирается раз в две недели.

Наконец, в качестве сопредседателей **Межведомственной координационной группы по борьбе с торговлей людьми** (ICAT) ICMPD и УНП ООН учредили Группу политической поддержки ICAT в отношении торговли людьми в контексте украинского кризиса. Опираясь на сравнительные преимущества своих членов, ICAT будет использовать Группу политической поддержки для сбора, анализа и обмена соответствующей информацией, необходимой для разработки политических рекомендаций по борьбе с торговлей людьми. Группа собирается ежемесячно, через неделю после заседания Целевой группы Кластера по вопросам защиты.

Приведенный выше краткий обзор представляет собой лишь беглый взгляд на основные действия, предпринятые ЕС и ключевыми международными организациями. Между тем ряд неправительственных организаций на ежедневной основе работают над урегулированием гуманитарного кризиса. Следует также помнить, что вышеуказанные инициативы осуществляются в контексте уже разработанных институциональных структур по борьбе с торговлей людьми на национальном уровне государств-членов ЕС.

Политический подход должен охватывать подходы на индивидуальном, общинном и системном/структурном уровнях.

ОБЩЕЕ НАПРАВЛЕНИЕ ВАРИАНТОВ ПОЛИТИКИ

Для устранения уязвимостей властям следует разработать стратегии, которые позволят:

Уменьшить уязвимость лиц, принимая во внимание, что каждая отдельная ситуация отличается своими особыми обстоятельствами, создающими риски для торговли людьми. Здесь важны инклюзивные и информативные подходы в отношении

пострадавших, а также подходы, учитывающие гендерные аспекты и интересы детей, обеспечивающие поддержку уязвимых лиц и групп, а также создающие инструменты и механизмы для обеспечения безопасной онлайн-среды для детей;

Работать с соответствующими сообществами для повышения осведомленности общественности о методах, используемых преступниками, и для недопущения неосознанного усиления сообществом уязвимости для торговли людьми. Будет полезно оценить, какие сообщества особенно подвержены риску, а также работать с общинными организациями и организациями гражданского общества для получения понимания основных культурных контекстов и обычаев и для обеспечения доступности всех услуг, необходимых для успешной реинтеграции жертв торговли людьми;

Изменить количество структурных элементов для создания среды, которая бы не благоприятствовала торговле людьми, включая политику и правовую базу, уделяющие внимание отсутствию возможностей среди всех членов общества, для преодоления вызовов в секторах, где торговля людьми особенно распространена, для укрепления и наращивания потенциала заинтересованных сторон по выявлению жертв торговли людьми, для расследования преступлений и привлечения к ответственности виновных (включая обеспечение связи между национальными системами борьбы с торговлей людьми и предоставления убежища), а также для улучшения сбора и анализа данных о явлении торговли людьми.

Что нам известно из недавних конфликтов

Правительства могут воспользоваться ценными уроками, собранными и проанализированными в ходе ряда исследовательских инициатив ICMPPD, направленных на выявление моделей уязвимости мигрирующих лиц (с начала войны в Сирии). Ниже мы предлагаем некоторые из ключевых уроков, извлеченных из эмпирических исследований, в качестве рекомендаций правительствам для определения своих подходов к преодолению уязвимости и лучшего понимания того, на чем зиждется устойчивость мигрирующих лиц.

Персональные факторы сами по себе не являются источниками устойчивости или уязвимости перед торговлей людьми. Скорее эти персональные факторы (напр., возраст и пол) взаимодействуют с контекстуальными факторами устойчивости или уязвимости (в данном конкретном случае, напр., вооруженный конфликт) определенным образом, повышая устойчивость или усугубляя уязвимость. Персональная уязвимость и факторы устойчивости актуальны на протяжении всего путешествия, начиная с этапа перед отъездом в стране происхождения или прежнего проживания и заканчивая поселением в предполагаемом конечном пункте назначения.

Дети уязвимы для торговли людьми и других злоупотреблений по определению из-за отсутствия у них жизненного опыта. Возраст взаимодействует с полом, делая девочек, мальчиков, женщин или мужчин особенно устойчивыми или особенно уязвимыми, в зависимости от контекста и ситуации.

В частности, женщины и девочки более подвержены риску торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации, а также связанных с ней злоупотреблений, таких как «секс для выживания» (обмен секса на товар или услугу, в которых нуждается человек) и другие формы сексуального и гендерно-обусловленного насилия. Мужчины и мальчики, как правило, считаются более устойчивыми, однако они также подвержены определенным факторам уязвимости и гендерным

ожиданиям. Важно отметить, что в некоторых случаях презумпция их устойчивости может фактически усугубить их уязвимость.

Путешествие в компании одного или обоих родителей является ключевым источником устойчивости для ребенка. Тем не менее, существует три важнейших фактора, которые могут пагубно сказаться на устойчивости детей, путешествующих с родителями. Во-первых, может казаться, что дети путешествуют с родителями или членами семьи, но на самом деле это не так. Во-вторых, один родитель или родители ребенка могут быть теми, кто жестоко обращается с ним и/или эксплуатирует его. Наконец, в пути дети могут оказаться разлучены со своими родителями. В контексте войны в Украине можно предположить, что большинство несопровождаемых детей не являются сиротами, а были разлучены со своими родителями или опекунами на каком-то этапе либо при выезде из страны происхождения, либо во время путешествия.

Родители могут отправлять детей в путешествие одних. Хотя это может сделать ребенка уязвимым для эксплуатации и злоупотреблений из-за рисков, связанных с путешествием, если семья детей впоследствии совершит переезд и воссоединится с ними, это повысит их устойчивость, поскольку они снова смогут пользоваться родительской заботой.

Женщины и дети особенно уязвимы для злоупотреблений и эксплуатации из-за гендерных и детских рисков. Особенно уязвимы женщины, путешествующие со своими детьми, но без взрослого мужчины-компаньона, что чаще всего происходит из-за военной мобилизации в Украине. Хотя большинство бегущих от войны в Украине составляют женщины и дети, все же важно помнить следующий урок на случай, если структура спасающегося населения изменится. Женщины и дети также могут подвергаться риску со стороны некоторых мужчин, с которыми они путешествуют, и поэтому ищут защиты у других мужчин, включая членов семьи. Если мужчины, у которых они ищут защиты, защищают их, то они являются источником устойчивости. С другой стороны, некоторые женщины и девочки подвергаются злоупотреблениям или эксплуатации со стороны мужчин, к которым они обратились за защитой.

Доступ к образованию для детей и профессиональному обучению для взрослых. Доступ к образованию является одним из наиболее важных факторов устойчивости детей в контексте торговли людьми. Для взрослых профессиональное обучение является специфическим фактором устойчивости как в ходе самого обучения, являясь содержательной деятельностью, так и как способ последующей интеграции на рынке труда. Поскольку экономическая уязвимость является одним из ключевых факторов, делающих людей более подверженными торговле людьми и связанным с ней злоупотреблениям, доступ к достойной работе в стране назначения является решающим фактором устойчивости.

Отсутствие вариантов из-за ограничений доступа к рынку труда и в меньшей степени из-за ограниченных возможностей на рынке труда для имеющих к нему доступ, наносит ущерб финансовой и психологической устойчивости. В некоторых случаях это может привести к тому, что люди соглашаются на эксплуатационные условия труда из-за отсутствия альтернатив.

Эффективный доступ к информации о своей ситуации и о своих вариантах в контексте конечного пункта прибытия и в понятной для людей форме является важнейшим аспектом устойчивости к торговле людьми и другим злоупотреблениям. Люди должны знать, на какой стадии находится их ходатайство о защите, как долго они будут находиться в центре размещения и какие у них есть законные возможности, иначе из-за разочарования и неуверенности люди могут начать искать альтернативные, неурегулированные варианты. Важным аспектом доступа к информации является наличие услуг переводчиков и культурных посредников для обеспечения эффективной коммуникации и укрепления доверия между национальными властями и мигрирующими лицами.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УСТРАНЕНИЮ УЯЗВИМОСТИ НАСЕЛЕНИЯ, СПАСАЮЩЕГОСЯ ОТ ВОЙНЫ В УКРАИНЕ, ДЛЯ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

Уроки, извлеченные из предыдущих конфликтных ситуаций, служат надежным ориентиром для действий, необходимых сейчас.

Принимая во внимание обширную базу знаний, которая сформировалась за последние два десятилетия в отношении того, что следует считать успешным реагированием на торговлю людьми, и которая основана, в частности, на уроках, извлеченных из предыдущих конфликтов, а также с учетом информации о случаях торговли людьми в контексте продолжающейся войны в Украине, правительствам стран, столкнувшихся с наплывом населения, бежавшего от войны, необходимо принять во внимание следующие рекомендации как необходимый минимум, который не позволит торговле людьми перерасти в кризис внутри кризиса.

- **Обеспечьте непрерывное распространение информации** о потенциальных угрозах безопасности, эксплуатации и торговле людьми среди органов власти, ответственных за первичный контакт – сотрудников центров приема, пограничных и местных полицейских подразделений, офицеров, НПО, волонтерских сетей, а также среди прибывающих лиц. Предоставьте информацию (в т.ч. на украинском и русском языках) о регистрации, телефонах доверия и службах поддержки, доступных для беженцев.
- **Обеспечьте согласованность и готовность национального законодательства и нормативных актов для своевременной регистрации и предоставления временной защиты населению, спасающемуся от войны в Украине.** Подготовьте инструкции и дорожные карты/стандартные операционные процедуры для облегчения работы различных учреждений, участвующих в процессе, и отслеживайте способность государственной администрации рассматривать ходатайства. В случае чрезмерной рабочей нагрузки обеспечьте дополнительную человеческую, техническую и/или финансовую поддержку. Рассмотрите возможность распространения статуса временной защиты на всех лиц, спасающихся от войны в Украине. Предоставьте специализированную поддержку по всему спектру потребностей беженцев, включая психосоциальную помощь и поддержку страдающим от травмы.

- **Подготовьте национальные механизмы по борьбе с торговлей людьми** (национальные механизмы переадресации или эквивалентные системы) для выявления случаев торговли людьми среди перемещенного населения. Создайте механизмы раннего выявления на границах и/или в центрах приема (в зависимости от конкретной ситуации в той или иной принимающей стране). Организуйте обучение и развитие потенциала первичных служб реагирования для обеспечения их способности выявлять возможные случаи торговли людьми и оказывать поддержку предполагаемым жертвам торговли людьми. В качестве надлежащей практики настоятельно рекомендуется проводить предварительную проверку волонтеров и поставщиков услуг (напр., водителей).
- **Оказывайте поддержку организациям**, которые удовлетворяют неотложные и долгосрочные потребности жертв торговли людьми. При открытии расследований оказывайте помощь выявленным жертвам, чтобы обеспечить им надлежащий доступ к правосудию посредством юридической помощи и надлежащей информации на понятном им языке.
- **Обеспечьте доступ к языковым и профессиональным курсам**, которые можно было бы посещать параллельно с трудоустройством. Содействуйте доступу женщин к рынку труда, особенно в ситуации, когда женщины являются главами домохозяйств, путем внедрения программ обучения.
- **Взаимодействуйте с общественностью и принимающими сообществами для распространения информации** о возможных ситуациях злоупотребления, эксплуатации и торговли людьми. Предоставьте номера горячей линии и назначьте органы, которые можно оповестить.
- **Тесно сотрудничайте с украинской диаспорой** в принимающей стране для получения доступа к уязвимым группам. Отслеживайте ситуации и сигналы на предмет потенциальной эксплуатации и злоупотреблений.
- **Оцените ситуацию в принимающих сообществах** (особенно с большим количеством перемещенных лиц и/или с серьезными экономическими проблемами) и включите лиц, находящихся в уязвимом положении, в программы гуманитарной помощи и инициативы, направленные на перемещенных лиц. Такой процесс также будет способствовать улучшению отношений между перемещенными лицами и местными жителями принимающего сообщества.
- **Активно выявляйте нарушения прав работников.** Правонарушители должны быть привлечены к ответственности правоохранительными органами, что требует разработки и использования индикаторов и программ обучения для инспекторов труда и правоохранительных органов по вопросам торговли людьми в целях трудовой эксплуатации. Инспекторы труда должны располагать достаточными ресурсами для инспектирования рабочих мест, особенно в секторах, где имеются признаки трудовой эксплуатации и торговли людьми.
- **Создайте систему регистрации несопровождаемых и разлученных детей.** Предоставляйте соответствующие возрасту услуги по защите и поддержке: безопасные приспособленные для детей условия проживания (по возможности семейная среда), точная и непредвзятая оценка возраста несопровожда-

емых и разлученных детей, безотлагательное назначение законного опекуна для представления наилучших интересов ребенка, эмоциональная поддержка, соответствующая их возрасту, непосредственный доступ к образованию. Осуществляйте постоянный мониторинг дел.

- **Установите и внедрите процедуры сотрудничества между странами** для выявления, розыска и воссоединения несопровождаемых, разлученных или пропавших без вести детей с членами их семей.
- **Содействуйте организации доступа детей к регулярному школьному обучению** и другим мерам по защите детей, чтобы обеспечить им их основоположенное право на образование и снизить вероятность их участия в детском труде или попрошайничестве. Родителям детей также следует оказывать поддержку, которая должна позволить им использовать способы получения дохода, не связанные со своими детьми.
- **Проводите мониторинг развития ситуации в отношении торговли людьми в стране.** Особое внимание следует уделить мониторингу ситуации с украинскими беженцами – выявлению среди них случаев торговли людьми, вопросам трудовой занятости, жилищных условий, медицинского обслуживания и пр. (в отношении лиц, пользующихся особыми мерами защиты, и лиц без таковых), а также вопросам образования и попечительства над украинскими детьми, в т.ч. проживающими без присмотра родителей, а также для понимания того, насколько украинская диаспора взаимодействует с вновь прибывшими людьми (связь между центральными/областными/местными властями и украинской диаспорой для улучшения взаимодействия и мониторинга ситуации).

Ссылки

Adler, Katya, How the sex trade preys on Ukraine's refugees [Адлер Катя, Как секс-торговля наживается на украинских беженцах], BBC News, 27.03.2022.

Исполнительное решение Совета (ЕС) 2022/382 от 4 марта 2022 г., устанавливающее наличие массового притока перемещенных лиц из Украины в толковании Статьи 5 Директивы 2001/55/ЕС и влияющее на применение временной защиты [EUR-Lex - 32022D0382 - RU - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Группа экспертов Совета Европы по борьбе с торговлей людьми, Руководство по преодолению рисков торговли людьми, связанных с войной в Украине и последующим гуманитарным кризисом. [GRETA\(2022\)09](#)

Евроюст, пресс-релиз от 14 июня 2022 г., Состоялась первая встреча Фокус-группы прокуроров, специализирующихся на торговле людьми.

Европейская комиссия, Стратегия ЕС по борьбе с торговлей людьми на 2021-2025 годы, [COM\(2021\)171 final](#).

Европейская комиссия, Миграция и внутренние дела, Временная защита.

Европейская комиссия, Обзорное исследование функционирования национальных и транснациональных механизмов переадресации государств-членов

Европейская комиссия, План из 10 пунктов, направленный на усиление европейской координации по приему населения из Украины, спасающегося от войны.

Европейская миграционная сеть, Жертвы торговли людьми из третьих стран: выявление, идентификация и защита, март 2022 г.

Исследовательская служба Европейского парламента, Война России против Украины: риски торговли людьми, май 2022 г.

Европол, Торговцы людьми, заманивающие украинцев беженцев в Интернете, стали мишенью общеевропейского хакатона, 23 июня 2022 г.

Forin, Roberto & Healy, Claire (2018). Trafficking Along Migration Routes to Europe: Bridging the Gap between Migration, Asylum and Anti-Trafficking [Форин Роберто и Хили Клэр (2018 г.). Торговля людьми на миграционных маршрутах в Европу: преодоление разрыва между миграцией, предоставлением убежища и борьбой с торговлей людьми]. Вена: ICMPD.

Рамочная программа сотрудничества между по предотвращению и противодействию сексуальному насилию, связанному с конфликтом, май 2022 г.

Healy, Claire (2019). The Strength to Carry On: Resilience and Vulnerability to Trafficking and Other Abuses among People Travelling along Migration Routes to Europe [Хили Клэр (2019 г.). Силы продолжать: устойчивость и уязвимость к торговле людьми и другим злоупотреблениям среди лиц, путешествующих по миграционным маршрутам в Европу]. Вена: ICMPD.

Hincu, Diana (2022). The Diaspora Response to War in Ukraine [Хинку Диана (2022 г.). Реакция диаспоры на войну в Украине]. Вена: ICMPD.

ICMPD (2015 г.). Работа над уязвимостями: влияние сирийской войны и положения беженцев на торговлю людьми – исследование Сирии, Турции, Ливана, Иордании и Ирака. Вена: ICMPD.

Межведомственная координационная группа по борьбе с торговлей людьми (ICAT), Тематический бюллетень № 12, Пути решения проблемы уязвимости для торговли людьми.

LRT Radijas, Ukrainian refugees become target for human traffickers in Lithuania [Украинские беженцы становятся мишенью для торговцев людьми в Литве], 02.04.2022 г.

Специальный представитель и координатор ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, Рекомендации относительно необходимости усиления мер по предотвращению торговли людьми в условиях массовых миграционных потоков [SEC.GAL/39/22](https://www.osce.org/odihr/39/22)

ОБСЕ. Рекомендации по активизации усилий, направленных на выявление и снижение рисков торговли людьми онлайн в результате гуманитарного кризиса в Украине.

Кластер по вопросам защиты в Украине. Целевая группа по борьбе с торговлей людьми в Украине – Техническое задание, май 2022 г.

Tondo, Lorenzo. Ukraine prosecutors uncover sex trafficking ring preying on women fleeing country [Тондо Лоренцо. Украинская прокуратура раскрыла сеть секс-торговцев, охотившуюся на женщин, бегущих из страны]. The Guardian, 7 июля 2022 г.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Директива ЕС о

временной защите на практике, май 2022 г.

УВКБ ООН, Портал оперативных данных. Положение беженцев из Украины.

УВКБ ООН, Ситуация в Украине: Оперативные новости №21.

Европейское региональное бюро УВКБ ООН, Отложенные жизни: Профили и намерения беженцев из Украины. Чехия, Венгрия, Молдова, Польша, Румыния и Словакия, июль 2022 г.

Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Два миллиона детей-беженцев бегут от войны в Украине в поисках безопасности за границей, Пресс-релиз, 30 марта 2022 г.

ЮНИСЕФ и УВКБ ООН. Совместная экспресс-оценка: пограничные и приемные зоны в восточной Польше, пятница, 11 – воскресенье, 13 марта 2022 г.

Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН). Конфликт в Украине: основные данные о рисках торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов, июль 2022 г.

УНП ООН, Мишень для торговцев людьми. Украинские беженцы подвергаются высокому риску эксплуатации, пресс-релиз, Вена, 24 марта 2022 г.

УНП ООН, 2018 г. Противодействие торговле людьми в конфликтных ситуациях. Тематический доклад.

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ). Украина: По заявлениям экспертов, миллионы перемещенных лиц подверглись травме и срочно нуждаются в помощи, 5 мая 2022 г.

Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта, Выступление на мероприятии: «Украинский конфликт и кризис сексуального насилия», Институт мира США, 6 июня 2022 г., г. Вашингтон, округ Колумбия.

ВОЙНА В УКРАИНЕ: ПОСЛЕВОЕННЫЕ СЦЕНАРИИ И МИГРАЦИОННЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Франк Дювель

июнь 2022 г.

РЕЗЮМЕ

Вторжение России в Украину 24 февраля привело к перемещению более 14 млн человек, что составляет от четверти до трети всего населения. До двух третей были перемещены внутри страны, еще 6 млн человек бежали в соседние страны, в основном в ЕС, а также в Россию и Турцию. По состоянию на конец марта после вывода российских войск с северных и северо-восточных районов люди начали возвращаться. В настоящем Аналитическом брифе, во-первых, рассматриваются шесть сценариев исхода войны. Во-вторых, в нем определяются ключевые движущие силы вынужденной миграции, а также структура возможностей/ограничений, включая довоенные миграционные сети и миграционные устремления, которые влияют на миграционные решения среди перемещенных лиц из Украины. В-третьих, в нем предлагается шесть послевоенных миграционных сценариев, исследующих предпочтения людей в пользу дальнейшего нахождения в своих нынешних принимающих странах или возвращения в Украину. Согласно полученным сценариям, в принимающих странах останутся от менее 1,65 до 21 млн человек. Наиболее вероятный сценарий предполагает, что около 2,9 млн человек останутся в странах назначения, и к ним могут присоединиться 580 тыс. членов их семей. Однако любой сценарий подвержен соответствующим политическим мерам и может манипулироваться ими.

Последние данные, использованные в документе, относятся к маю 2022 года

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

24 февраля Россия вторглась в Украину. Российская армия направила свои усилия на наиболее густонаселенный восток Украины: четыре из пяти крупнейших городов (Киев, Харьков, Днепр и Одесса), промышленные и экономические центры

СК 15 мая 14,2 млн украинцев были перемещены: 8 млн внутри страны, как утверждает МОМ, правда зарегистрировано было только 1 млн., а также 6,2 млн на международном уровне.

Украины, все побережье с двумя ключевыми портами (Мариуполь, Одесса) и большинство международных аэропортов. Вторжение и последовавшие за ним тяжкие боевые действия привели к повсеместному разрушению жилых массивов, различных видов инфраструктуры, в том числе критически важной, а также закрытию предприятий с последующей потерей доходов населения¹. По данным ПРООН, от 53,8% до 90,5% «могут столкнуться с бедностью и уязвимостью перед бедностью». Более того, «экономический крах Украины – одно из важных, хотя и менее заметных последствий войны». Значительные районы Украины могут быть разрушены, экономика во многом опустошена, привычный образ жизни больших частей общества будет нарушен, а многие люди почти наверняка подвергнутся психологической травме и, возможно, будут деморализованы.

К 15 мая 14,2 млн украинцев были перемещены: 8 млн внутри страны, как утверждает МОМ, правда зарегистрировано было только 1 млн., а также 6,2 млн на международном уровне. ЕС принял 5,3 млн (прежде всего Польша, Румыния, Венгрия

и Словакия), Молдова – 396 тыс., Россия – 850 тыс. (однако многие были скорее депортированы, плюс еще 105 тыс., эвакуированных, частично принудительно, из оккупированных Донецка и Луганска за неделю до вторжения), Турция – более 70 тыс. и Беларусь – 27 тыс.² Таким образом, 85% внутренне перемещенных лиц бежали в ЕС и 13,7% в Россию (вдвое меньше, чем в 2014 г.).

Начиная с конца второй недели переселенцы из Украины стали прибывать в страны, не граничащие с Украиной. К 11 апреля государства-члены ЕС, расположенные дальше от границы с Украиной, зарегистрировали или сообщили о 1,35 млн человек (см. Табл. 1). Следовательно, по крайней мере 32,4% всех прибывших в периферийные государства-члены ЕС продолжили свое путешествие. К середине мая эта доля уже увеличилась до 45%. Наибольшее количество зафиксировано в Германии, Чехии и Испании. 65% украинцев, прибывающих в Германию, вначале приезжали в Польшу. По данным нескольких источников, некоторые принимающие страны имели гораздо больший потенциал; так, Франция приняла 30 тыс., но могла принять 100 тыс. Ожидается, что это количество увеличится соответственно существующим миграционным сетям во многих странах и в связи с предыдущим миграционным опытом украинцев. На сегодняшний день выбор пунктов назначения основан на собственном решении, организация переезда осуществляется самостоятельно, а принудительного распределения не было.

С другой стороны, за шесть недель 67,6% перемещенных лиц все еще оставались в странах, граничащих с Украиной, что также может свидетельствовать о стремлении вернуться. И действительно, поступает все больше сообщений об обратной миграции, особенно после того, как российские войска были выведены с северо-востока в конце марта 2022 г., а Одесса больше не находилась под угрозой неизбежного нападения. Сообщается, что к 13 апреля вернулось до 870 тыс. человек, а к середине мая – 1,26 млн, хотя в это число вполне могут входить довоенные мигранты, напр., мужчины, вливающиеся в оборону, а также временные визиты домой.

К середине мая различные источники данных объединяют показатели численности и потоков, т.е. прибытия и проживания, а показатели чистой миграции становятся неясными. В большинстве государств-членов ЕС и в Молдове существует только статистика по прибытию украинцев в ЕС, но не по пребыванию, а данные о чистой миграции отсутствуют. Так, в Польше зарегистрировано 2,8 млн прибытий, в то время как лишь 846 тыс. идентификационных номеров было оформлено до 13 апреля. Только около 90 тыс. из 466 тыс. прибывших в Венгрию обратились за каким-либо разрешением. Большинство прибывающих переезжают в другие страны, а власти подвергаются критике за завышенные цифры. Поскольку 2,4 млн человек зарегистрировались в других странах ЕС и ЕАСТ, а также в Турции, то соответственно, в государствах-членах ЕС, граничащих с Украиной и Молдовой, будет меньше украинцев – примерно 1,9 млн. В силу безвизового режима украинцы не всегда регистрируются в странах своего (временного) пребывания. Более того, из-за частой дальнейшей миграции многие украинцы могли быть учтены дважды, особенно в начале кризиса по прибытии в ЕС или другую страну транзита или назначения. И, наконец, статистику возвращения, а также повторных поездок необходимо вычесть из общего числа прибытий.

ПОСЛЕВОЕННЫЕ СЦЕНАРИИ

Есть признаки того, что российское вторжение в Украину является частью более широкого долгосрочного плана. Вторжение готовилось как минимум год, с марта 2021 г., когда Россия провела первые масштабные военные учения к востоку от Украины; на тот момент Россия уже создала инфраструктуру для вторжения. Вторжение последовало за предыдущей российской оккупацией Крыма в 2014 г. и интервенцией на востоке Украины, а также последующей оккупацией примерно одной трети Донецкой и Луганской областей. К 2020 г. Россия завершила модернизацию своих вооруженных сил, хотя перевооружение продолжается; эта так называемая реформа «Новый взгляд» началась после войны 2008 г. с Грузией. Оглядываясь назад, аннексия Крыма оказывается стратегической предпосылкой для нынешнего вторжения в Украину, поскольку она облегчает двойное наступление с севера и юга, чтобы разрезать страну пополам и окружить украинскую армию на Донбассе. При этом Украина тоже модернизировала свою армию, расширила ее численность до 255 тыс. солдат действующей службы и 900 тыс. резервистов, а Запад снабжал ее стратегическими ноу-хау, оружием и обучением. Однако Украина не ожидала вторжения и поэтому не мобилизовала свои резервы и не подготовил соответствующую оборону на севере, северо-востоке и юге страны.

Несколько раз Россия демонстрировала некоторые ключевые стратегические цели, в частности, оттеснение НАТО в Восточной Европе и установление пророссийского режима в Украине. Более поздние публикации предполагают более радикальный

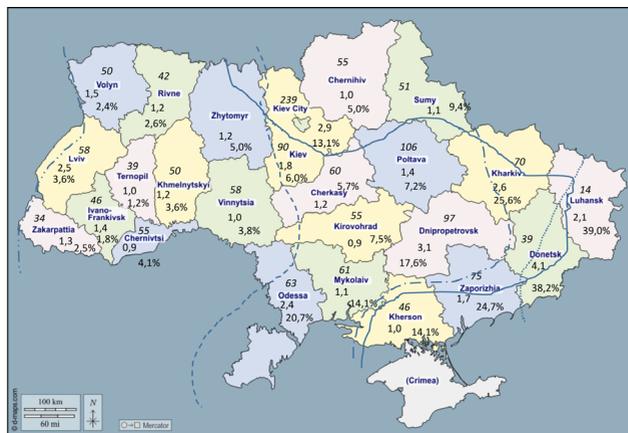
план с полным уничтожением Украины, искоренением ее культуры и народа. Остается неясным, какие экономические планы вынашивает Россия в отношении Украины и изменились ли они за последние недели на фоне неожиданного украинского сопротивления. В ситуации, когда быстрой победы не получилось, а потери России существенно возрастают, Россия, похоже, стремится разрушить экономику и инфраструктуру, а также социальную структуру и истребить население на территориях, на которые она нацелена. Учитывая далеко идущие цели российской политики и нынешние ограниченные военные успехи, напряженность в регионе, вероятно, сохранится в течение нескольких лет или даже десятилетий.

Учитывая далеко идущие цели российской политики и нынешние ограниченные военные успехи, напряженность в регионе, вероятно, сохранится в течение нескольких лет или даже десятилетий.

Шесть возможных послевоенных сценариев

Разработанные ниже сценарии и оценка их вероятности основаны на предположении, что Россия не откажется от своего плана легко. Различные источники (RUSI, ISPK, ISW, IM, FPRI, Foreign Affairs, McKinsey, The Guardian, BBC) предлагают различные сценарии, из которых становятся очевидными шесть основных возможных исходов войны (см. также Карту 1). Рассматриваются четыре основных параметра: продолжительность боевых действий, относительная часть Украины, которая будет оккупирована или контролироваться (репрессивным и авторитарным образом) Россией или, соответственно, останется суверенной, уровень разрушений и ситуация с безопасностью на различных территориях, а также усилия по восстановлению, включая восстановление экономики.

Карта 1: Карта Украины с областями и населением в миллионах, округлено (млн.); линии, обозначающие сценарии исхода войны; ВРП на душу населения по областям, округлено до 100 тыс. грн (2017 г.), и процент этнических русских (2001 г.)



Источники: Бесплатная карта D-Maps.com и дополнительные обозначения, нанесенные автором. Линии обозначают различные сценарии в зависимости от исхода войны. Цифры над названием области обозначают ВРП (средний ВРП по Украине составляет 70 000 000 грн/2 221 390,51 евро), цифры под названием области обозначают численность населения в миллионах, а процент обозначает долю лиц, идентифицирующих себя как русские, согласно последней переписи населения 2001 г.

Легенда: зона боевых действий; сценарий 2; сценарий 3; сценарий 4; сценарии 5 и 6

1. Война будет продолжаться до осени/зимы и закончится поражением России (напр., FPIR). Россия выводит свои войска, а также отказывается от территории, оккупированной или аннексированной в 2014 г. (статус-кво до 2014 г.). Украина остается суверенным государством. Однако значительная часть территории в пределах 100 км от российской границы будет опустошена войной, потери среди военных и гражданского населения будут ограничены, в то время как остальная часть страны в значительной степени останется нетронутой. Ситуация с безопасностью во всех районах Украины будет стабильной. Для восстановления страны будет предоставлен большой объем западной помощи; экономика быстро восстанавливается.

Этот сценарий вряд ли будет реализован без вмешательства Запада в обозримом будущем.

2. Война продлится до осени/зимы 2022 г. Российская армия будет отброшена и/или преимущественно выведет свои войска. Никакие районы Украины не будут или только небольшие районы, помимо Крыма, Донецка и Луганска, будут оккупированы, управляться или определяться Россией (статус-кво после 2014 г.). Большинство районов Украины останутся суверенными. Однако значительная часть территории в пределах 100 км от российской границы будет опустошена войной, потери среди военных и гражданского населения будут ограничены, в то время как остальная часть страны в значительной степени останется нетронутой. На оккупированных Россией территориях ситуация с безопасностью будет нестабильной. Все области с высоким валовым региональным продуктом (ВРП) останутся суверенными. Для восстановления страны будет предоставлен большой объем западной помощи; экономика быстро восстанавливается на территориях, контролируемых правительством.

Такой сценарий возможен (напр., ISW), хотя маловероятен, поскольку это будет означать, что Россия не сможет достичь ни одной из своих целей.

3. Война продлится до осени/зимы 2022 г. Россия оккупирует участок Украины в пределах 100 км от российской границы, включая всю Донецкую и Луганскую области, возможно, части Харьковской области и сухопутный мост между Россией и Крымом, включая Запорожскую и Херсонскую области. При этом основная часть страны остается суверенной. Однако значительная часть территории на расстоянии 100 км от российской границы будет опустошена войной, потери среди военных и гражданского населения все еще будут ограничены, в то время как остальная часть страны в значительной степени останется нетронутой. Это приведет еще к одному замороженному конфликту. На оккупированных Россией территориях ситуация с безопасностью будет нестабильной. Две области с высоким ВРП будут потеряны в пользу России, что уменьшит способность Украины поглощать ВПЛ. Будет предоставлена значительная западная помощь для восстановления суверенных районов страны; экономики быстро восстанавливается. На оккупированных территориях будет также проведено ограниченное восстановление.

Этот сценарий (напр., RUSI, IM, Globsec, FPIR) отражает минимальные цели России по получению полного контроля над Донецком и Луганском и преодолению изоляции Крыма, что может быть достижимо с учетом ограниченности российских ресурсов, а следовательно, является реальной возможностью.

4. Война будет продолжаться до зимы 2022 г. или лета 2023 г., Россия оккупирует значительную часть Украины к востоку от линии Киев – Николаев. Подсценарий (4.1) – оккупация всего южного побережья, включая порты Одессы, отсекая суверенную Украину от Черного моря, а следовательно, и почти всю международную торговлю. Таким образом, большинство крупных городов, большинство отраслей промышленности, инфраструктур и экономических центров, а также большинство природных ресурсов перейдут под контроль России. Страна будет разделена, и только небольшая ее часть останется суверенной. Пока на оккупированной территории продолжают партизанские действия и акции гражданского неповиновения, Россия поддерживает репрессивный режим и преследует украинских правительственных чиновников и проукраинских деятелей. На оккупированных Россией территориях ситуация с безопасностью будет нестабильной. Только меньшие по размеру западные районы Украины останутся суверенными. Значительная часть территории, включая большинство крупных городов, будет опустошена войной, потери среди военных и гражданского населения будут высокими и только западная часть страны в значительной степени останется нетронутой. Только области с ВРП ниже среднего и с ограниченными возможностями приема ВПЛ остаются суверенными, что серьезно снижает способность страны принимать ВПЛ. Западная помощь предоставляется только неоккупированной западной Украине; однако она остается структурно и экономически слабой. Реконструкция на оккупированных территориях будет ограничена некоторыми стратегическими и знаковыми объектами.

Такой сценарий возможен (напр., IM), но выглядит все менее вероятным, поскольку России не хватает ресурсов для ведения войны и устойчивой оккупации такой обширной территории с преимущественно враждебно настроенным населением.

5. Война продлится до зимы 2022 г. или лета 2023 г. Россия берет столицу, украинская армия терпит поражение, что затрагивает от 0,5 до 1 млн солдат и добровольцев, правительство капитулирует, большая часть боевых действий прекращается, Россия устанавливает пророссийскую администрацию и де-факто контролирует всю Украину. Отчасти продолжаются партизанские действия и акции гражданского неповиновения, Россия поддерживает репрессивный режим и преследует украинских правительственных чиновников и проукраинских деятелей. В течение длительного периода ситуация с безопасностью по всей стране будет нестабильной. Большинство крупных городов, будут опустошены войной, потери среди военных и гражданского населения будут очень высокими и только западная часть страны в значительной степени останется нетронутой. Доставляется только некоторая западная помощь, но она ограничивается гуманитарной помощью. Начинается восстановление, но идет медленно. Значительные части экономики не восстановятся в ближайшем будущем.

Такой сценарий возможен (напр., IM), но менее реалистичен, в частности потому, что российские ресурсы ограничены, в то время как украинское сопротивление продолжает получать западную военную помощь и настроено решительно, а люди не пойдут под власть России, особенно в западных регионах страны.

6. Война станет затяжной, как в Сирии; Россия продолжает атаковать, бомбить и обстреливать с нынешней интенсивностью районы Украины, все еще находящиеся под контролем правительства, боевые действия продолжают вдоль линии фронта, а на оккупированных территориях будут вестись партизанские действия. На оккупированных Россией территориях широко распространены жестокие репрессии. Большинство крупных городов будут разорены войной, потери среди военных и гражданского населения будут очень высокими. Восстановление застопорилось, экономика остается слабой, а ситуация с безопасностью в большинстве районов страны остается нестабильной.

Этот сценарий (напр., IM, Foreign Affairs, FPIR, BBC) нереалистичен, поскольку ни у российской, ни у украинской стороны недостаточно ресурсов, чтобы позволить себе затяжную войну.

Можно выделить несколько ключевых моментов: в частности, структурно слабые с экономической точки зрения области на западе принимают большинство ВПЛ, в то время как структурно сильные области на юго-востоке, за исключением Донецкой и Луганской областей, больше всего пострадали от вторжения. Более того, в регионах и городах, затронутых боевыми действиями, разрушения будут повсеместными. России не хватает ресурсов для ведения **длительной войны**, осуществления полного контроля и **оккупации**. В то же время украинское сопротивление будет продолжаться, так что ситуация со стабильностью и безопасностью на оккупированных территориях останется нестабильной. Экономическая поддержка всех районов, не находящихся под контролем России, будет существенной. Однако «Путин останется опасным в долгосрочной перспективе», а геополитическая ситуация останется нестабильной, хотя «дни путинского режима сочтены» (Институт Монтеня).

МИГРАЦИОННЫЕ СЦЕНАРИИ

При разработке миграционных сценариев в настоящем Аналитическом брифе рассматриваются, во-первых, довоенная ситуация, в частности, существующие миграционные сети и миграционные устремления украинцев. Во-вторых, определяются основные движущие силы или причины вынужденной миграции и обсуждаются границы индивидуального и коллективного принятия решений – иными словами, вопросы выбора человека. В-третьих, рассматривается устойчивость нынешних принимающих стран в отношении перемещенных украинцев. На этой основе разрабатываются шесть миграционных сценариев, соответствующих шести сценариям исхода войны.

Условия и движущие силы

До начала войны и, следовательно, начала вынужденной миграции из Украины в ЕС, ЕАСТ и Турции было зарегистрировано немногим более 2 млн украинцев (Табл. 1). К этому нужно добавить некоторое количество неурегулированных иммигрантов. Это показывает обширную миграционную сеть, в рамках которой мигрируют украинские перемещенные лица и которая определяет выбор места назначения.

Табл. 1: Жители и беженцы украинского происхождения в ЕС, ЕАСТ и Турции (округлено), 2020 г., 2021 г., соотв. 2022 г. (11.04.2022 г.)

Страна	Довоенные иммигранты	Зарегистрированные беженцы	Страна	Довоенные иммигранты	Зарегистрированные беженцы
Польша	>1 100 000 (2018)*	846 000***** 1,5+ млн в реальности	Дания	12 000	24 000
Германия	>159 000	360 000*****	Болгария	12 000	73 000
Чехия	137 000	272 000+	Словакия	12 000	
Испания	102 000 (2019)	110 000	Швейцария	11 000	26 000
Венгрия	72 000	90 000 (31/3)	Швеция	11 000	29 000
Румыния	48 000	нет данных	Норвегия	6 000	11 000
Италия	41 000	89 000	Бельгия	3 600	31 000
Франция	32 000	30 000	Нидерланды	3 200	27 000
Турция	30 000	68 000+	Финляндия	3 200	9 000+
Португалия	29 000 (2020)**	24 000	Ирландия	3 000 (2016)*****	21 000
Литва	26 000	41 900	Словения	2 800	8 000
Эстония	25 000	29 000	Люксембург	1 600	4 000
Велиобритания	18 000 (2021)***	12 000	Исландия	400	600
Австрия	15 000	51 000	Кипр	нет данных	15 000
Греция	15 000****	18 000	Хорватия	нет данных	12 600

Источник: Eurostat; * Review of World Economics (только трудовые мигранты); ** Portuguese American Journal; *** Statistika; **** ELIAMEP 2015; *****Ireland Examiner; ***** Bundesministerium des Inneren, (19/4/22, 313,000 на 11/4); ***** 13/4/22

Перед войной миграционные устремления среди украинцев были высокими, хотя и снижались. Согласно выводам проекта FP7 Eumagine, в 2012 г. около 49%

всех украинцев трудоспособного возраста в четырех разных областях на востоке, западе, в центре и в столице стремились мигрировать. Между тем, по данным [Delmi report](#), в период 2006-2021 гг. миграционные устремления имели около 26% населения. Наиболее привлекательными странами или регионами были ЕС (47%), США (15%), Россия (13%) и Канада (6%). В ЕС самыми желанными направлениями являются Германия (35,6%), Польша (15,4%), Италия (10,9%), Франция (7,3%), Чехия (7%) и Испания (5,3%). Однако к миграционным устремлениям следует относиться с осторожностью; примечательно, что согласно первому [опросу Гэллага](#), только 3% тех, у кого есть миграционные устремления, в итоге готовятся к миграции.

Основные движущие силы и процессы принятия решений в отношении вынужденной миграции заметно отличаются от движущих сил добровольной миграции. Последняя группа уезжает по выбору, организовано и заранее готовится, нацеливаясь на образование, работу, бизнес и любовь за рубежом на короткий или длительный срок. В то же время перемещенные лица и беженцы под воздействием силы, насилия, преследований или войны, бегут неподготовленными и беспорядочно, из-за чего оставляют основную часть своего имущества и зачастую необходимые документы. По этой причине можно предположить, что их стремления к возвращению высоки. Однако в ситуации длительного перемещения перемещенные лица также принимают во внимание [движущие силы, характерные для добровольной миграции](#), и переезжают в другие страны, как это описывается концепцией [вторичной миграции](#).

Пример населения, вынужденно перемещенного из Донецка и Луганска в 2014 г., может помочь в разработке миграционных сценариев. В то время на оккупированные территории [вернулись только 18-20% ВПЛ](#), тогда как почти все остальные ВПЛ переселились в пределах Украины, а половина из них – в подконтрольную правительству часть оккупированных областей вблизи места, откуда они были перемещены.

В нынешней ситуации существует лишь несколько опросов, которые дают представление о желании вернуться. Согласно [украинскому опросу](#), 93% внутренне перемещенных украинцев хотят вернуться. Опрос МОМ показал, что 80% [украинских беженцев в Польше](#) стремятся вернуться, 5% стремятся остаться и 4% стремятся переехать в другую страну. Между тем большинство [украинских беженцев в Германии](#) (42%) хотят остаться, и только 32% готовы вернуться. При этом в случае Германии желание остаться выше всего среди одиноких мужчин (50%), тогда как желание вернуться более распространено среди пожилых лиц (возраст 60+) и женщин с детьми (44% и 33% соответственно). Это означает, что чем дальше украинцы бежали из зоны боевых действий, тем меньше вероятность, что они захотят вернуться. Было отмечено, что около 13,4% всех граждан Украины в ЕС или 19,3% [украинских беженцев вернулись](#) в течение семи недель после начала войны и сразу же после прекращения боевых действий в некоторых районах страны. Кроме того, у украинцев, стремящихся остаться в текущей принимающей стране, с большой вероятностью возникнет стремление к воссоединению семьи. В Германии, [женщины с детьми](#) представляют около половины лиц, бежавших от войны; из них 41% стремятся остаться. Эта группа, скорее всего, оставила мужей и поэтому с большой вероятностью будет стремиться к воссоединению семьи.

Однако окончательное поведение в текущем конфликте будет определяться рядом движущих сил на макро- и микроуровне:

- (a) продолжительность войны (чем дольше длится война, тем меньше вероятность возвращения людей);
- (b) масштабы разрушений; особенно потеря дома в Украине (чем больше масштаб разрушений, тем меньше шансов на возвращение людей);
- (c) политическая ситуация в Украине (какие части будут оккупированы, находиться под властью России и какие будут свободны) (люди с меньшей вероятностью вернутся на оккупированную территорию);
- (d) валовой региональный продукт (ВРП) свободных областей (он влияет на возможности принятия ВПЛ);
- (e) экономические перспективы Украины, включая усилия по восстановлению и их скорость (люди с меньшей вероятностью вернутся в бедность и с большей вероятностью вернутся в случае восстановительного бума, возможно, даже аналогично [Плану Маршалла для Украины](#));
- (f) семейный статус и местонахождение других членов семьи, особенно принудительное разлучение с членами семьи, потеря близких членов семьи на войне, таких как мужья, жены, дети, родители и пр. (люди менее склонны возвращаться, если они потеряли основных членов семьи, особенно мужей, жен и родителей);
- (g) этническая принадлежность (этнические украинцы с меньшей вероятностью вернутся на оккупированную или контролируемую Россией территорию, не в последнюю очередь из-за боязни преследований);
- (h) продолжительность пребывания в ЕС (чем дольше люди остаются в ЕС, тем менее вероятным является возвращение);
- (i) их правовой статус в ЕС и связанная с ним политическая ситуация (чем менее стабилен их статус, тем выше вероятность их возвращения);
- (j) интеграция в принимающее сообщество, город и страну, особенно в отношении рынка труда, рынка жилья, системы образования и овладения языком (чем лучше интегрированы люди и их дети, тем меньше вероятность их возвращения);
- (k) необходимость осуществления денежных переводов членам семьи, которые все еще находятся в Украине (чем больше потребность в денежных переводах у тех, кто остался в Украине, тем меньше вероятность возвращения);
- (l) восприятие миграции и восприятие Украины до войны (чем критичнее их восприятие Украины и позитивнее их восприятие принимающей страны, тем меньше вероятность их возвращения);
- (m) восприятие Украины после войны (чем критичнее их восприятие Украины после войны, тем меньше вероятность их возвращения); а также
- (n) восприятие жизни в ЕС (чем позитивнее они относятся к жизни в принимающей стране, тем выше вероятность того, что они останутся).

В социальном плане возможны три варианта: 1) остаться в стране текущего пребывания; это включает возможное воссоединение с членами семьи, которые все

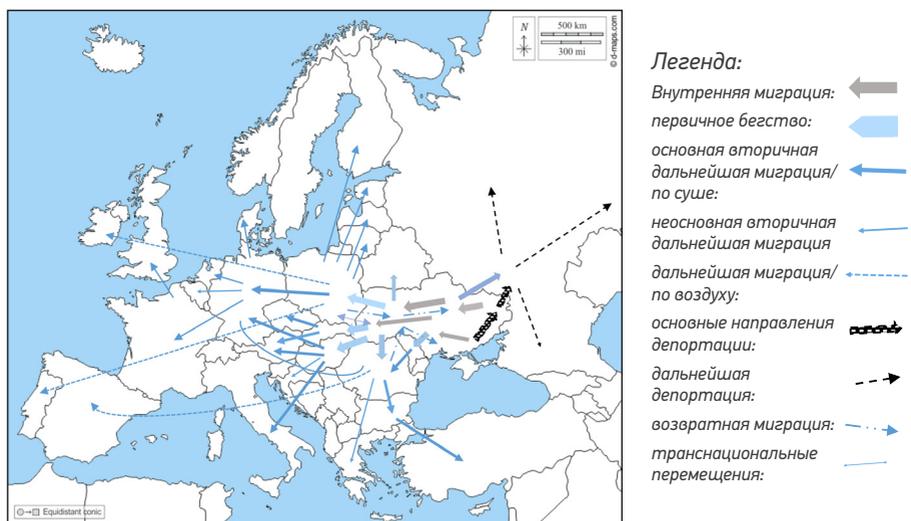
еще находятся в Украине; 2) возвращение и реинтеграция в стране происхождения – либо в месте происхождения, либо где-то еще; 3) или переселение в третью страну в пределах ЕС или вне его. В какой-то степени это совпадает с политическим определением **долговременного решения**, т.е. возвращение, интеграция на местах или переселение в третью страну.

В случае длительного перемещения неизбежными становятся долговременные решения, особенно интеграция на местах.

Правовая ситуация представляет собой важный миграционный фактор. Решающее значение будет иметь ограничительное или либеральное применение директивы ЕС о временной защите; напр., будет ли упрощено признание навыков и сертификатов для фактического выхода на рынок труда. Еще одним фактором является истечение срока действия временной защиты – ожидается ли, что украинцы должны будут вернуться, а также в какой степени и какими средствами будет обеспечено выполнение возвращения. В случае длительного перемещения неизбежными становятся долговременные решения, особенно интеграция на местах. В конечном счете, результат индивидуального решения будет определяться балансом между выбором человека, устремлениями перемещенных украинцев и структурой, т.е. решением (решениями), которые могут быть предложены принимающими странами.

Наконец, существует лишь **ограниченное количество признаков**, свидетельствующих, что устойчивость среди стран, принимающих украинских перемещенных лиц, ослабевает. Все принимающие страны ЕС сталкиваются со **старением населения** и потенциальным сокращением населения. Кроме того, основные принимающие страны, такие как Польша, потеряли значительную часть своего населения из-за **эмиграции**. В настоящее время все принимающие страны находятся в состоянии **экономического роста** и все сообщают о значительном количестве **вакансий**. Кроме того, на сегодняшний день ни в одной стране не зафиксировано беспорядков или конфликтов из-за притока украинцев.

Карта 2. Наблюдаемая динамика миграции из Украины и в Украину в 2022 г.



ПОСЛЕВОЕННЫЕ МИГРАЦИОННЫЕ СЦЕНАРИИ

В зависимости от сценариев исхода вторжения и с учетом движущих сил вынужденной миграции возможны шесть сценариев послевоенной миграции:

1. Ни один регион Украины не оккупирован Россией, некоторые восточные регионы разрушены. Подавляющее большинство, до 93% ВПЛ, как свидетельствует [опрос Rating Group](#), предполагают вернуться. Только небольшая часть может решить не возвращаться, в первую очередь потому, что их дома разрушены. От 20% до 50% международных беженцев – в зависимости от того, находятся ли они в стране, граничащей с Украиной или другом государстве-члене ЕС – могут воспользоваться возможностью реализовать свои ранее существовавшие или вновь возникшие миграционные устремления. Это означает, что 550 тыс. могут остаться в периферийных странах ЕС и 824 тыс. – в других государствах-членах ЕС. Однако с экономическим восстановлением и ростом Украины и, возможно, даже с членством в ЕС, миграционные устремления будут уменьшаться. Из тех, кто стремится остаться в ЕС, 20% или более будут пытаться воссоединиться с семьей, что привлечет как минимум еще 275 тыс. человек. В результате в ЕС поселится менее 1,65 млн украинцев, и эта тенденция снижается.
2. Украина остается неоккупированной, или же в стране оккупированы небольшие другие районы, помимо уже оккупированных Донецка, Луганска и Крыма. Однако некоторые районы восточной Украины опустошены. Как указано выше, большинство ныне перемещенных лиц вернутся, хотя 1,65 млн или более украинцев поселятся в ЕС.
3. Россия оккупирует некоторые районы Харьковской области, оставшуюся часть Донецкой и Луганской областей, а также области, образующие сухопутный мост между Россией и Крымом. Это затронет 7,9 млн человек, из которых 4,5 млн, а возможно и больше, будут перемещены. Из них 1,44 млн готовы бежать в ЕС. По состоянию на апрель 2022 г. были перемещены еще 7,2 млн человек, на которых оккупация больше не повлияет. Из них около 2,2 млн человек находятся в ЕС, из которых 1,4 млн – в периферийных странах и 720 тыс. – в других государствах-членах ЕС, из них 484 тыс. и 497 тыс. стремятся остаться в периферийных странах и других государствах-членах ЕС соответственно. Согласно этому сценарию около 2,9 млн человек могут остаться в ЕС, а 20% будут стремиться к воссоединению семьи, т.е. к ним могут присоединиться 580 тыс. членов семей. Таким образом, на более длительный срок в ЕС могут поселиться 3,48 млн украинцев.
4. Этот сценарий во многом отражает ситуацию по состоянию на 31 марта до ухода России из Киевской, Черниговской и Сумской областей. В этом случае пострадали бы от 21,3 до 24,8 млн украинцев (последняя цифра включает Николаев и Одессу). Из них от 12 до 14 млн будут перемещены, 4,84 млн станут международными беженцами, а 4,5 млн будут находиться в ЕС. Из последних только 563 тыс. могли бы вернуться на оккупированную территорию. Из оставшихся 20% будут стремиться к воссоединению семей, приведя как минимум еще 900 тыс. украинцев. Таким образом, общее количество украинских беженцев в ЕС увеличивается до 4,8 млн человек.

5. Вся территория Украины находится под контролем России; территория в основном непосредственно оккупирована, а на западе правит пророссийский марионеточный режим. Это затрагивает все население Украины – 37 млн человек. Можно ожидать, что 20,9 млн. человек будут стремиться бежать из страны. Эта цифра также может быть выше, потому что западная часть Украины явно менее русская, чем Донбасс, из которого в 2014 г. бежало 56,5% населения. Сюда же входит личный состав армии и территориальной обороны численностью от 0,5 до 1 млн мужчин и женщин. Однако до 10% или 2,2 млн человек, наиболее приспособляющихся и толерантных к российской власти, вернуться. Таким образом, более 18,8 млн украинцев могут искать себе новый дом за рубежом. Из-за постоянной партизанской войны и периодических боевых действий, преследований и нестабильной экономической ситуации ежегодно несколько десятков тысяч украинцев будут искать убежища в ЕС.
6. Последний сценарий аналогичен сценарию 5, но у очень немногих украинцев возникнет желание вернуться.

Табл. 2: Обзор миграционных сценариев, украинцы, остающиеся в ЕС.

Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3	Сценарий 4	Сценарий 5	Сценарий 6
<1,65 млн	>1,65 млн	3,48 млн	4,8 млн	18,8 млн	>21 млн

Приведенные выше сценарии можно сравнить с двумя другими случаями: Югославия в 1990-х и Сирия в 2010-х. Во время войн в бывшей **Югославии** (1992-1995 и 1998-1999) 3,4 млн из 24 млн населения были перемещены: 1,3 млн были боснийскими ВПЛ, 500 тыс. были беженцами в других частях бывшей Югославии, 700 тыс. беженцев в ЕС и 690 тыс. из Косово. С тех пор боевые действия прекратились, государственное строительство было завершено, страны и экономики преимущественно восстановились. Десять лет спустя осталось всего 296 тыс. беженцев и вынужденных переселенцев. **Германия** приняла 700 тыс. беженцев (500 тыс. из бывшей Югославии и 200 тыс. из Косово). Первоначально беженцам предоставлялось право на работу и свободный выбор места жительства, хотя **воссоединение семьи** было ограничено и поэтому незначительно. С 1997 г. была разработана и введена в действие политика возвращения, в результате чего в течение 2-3 лет **вернулось до 80%**.

В **Сирии** насилие продолжается с начала войны в 2011 г. и по сей день. Значительная часть многих городов **разрушена** (Алеппо 33%, Дамаск 24%, Хомс 13%, Ракка 12%, Хама 10%; данные за 2017 г.), репрессивный режим Асада остается у власти, а восстановление застопорилось. Более 12,6 млн человек продолжают оставаться перемещенными лицами (**5,7 млн беженцев** и 6,9 млн ВПЛ), 58,4% от общей численности населения в 21,4 млн человек (2010 г.). Из них 70% **надеются вернуться**, но очень немногим это удалось. Это свидетельствует о том, что в неблагоприятных условиях (преследования, насилие, экономические трудности) и даже вопреки политическому давлению (как в Ливане, а отчасти и в Турции) показатели возвращения очень низкие. **Германия** приняла у себя 660 тыс. сирийских беженцев, которые привлекли еще 140 тыс. человек за счет воссоединения семьи, то есть примерно еще 21%, что аналогично оценке потенциала воссоединения семей украинцев. Только около 1 тыс. **вернулись**.

В случае **Украины**, доля лиц, стремящихся бежать, может увеличиваться в зависимости от продолжительности войны, размера оккупированных территорий, уровня разрушений, человеческих жертв, степени репрессий со стороны оккупационного режима, количества ВПЛ на подконтрольных правительству территориях, сложностей с обеспечением продовольствием и экономического положения оккупированных территорий. Чем более выраженными будут перечисленные факторы, тем выше будет доля украинцев, ищущих убежища за рубежом, и ниже доля тех, кто стремится вернуться. Вышеприведенные расчеты учитывают войну 2014 г. и характер произошедших тогда перемещений – 56,6% были перемещены навсегда, и только 12,5% всех перемещенных лиц вернулись на оккупированную территорию. В текущей ситуации около 32% всех перемещенных лиц уже бежали за рубеж, но эта цифра может значительно увеличиться. Соответственно, показатели в сценариях 4, 5 и 6 также могут значительно возрасти. На момент написания наиболее вероятным казалось сочетание сценариев 2 и 3.

ВЫВОДЫ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

При любом сценарии значительное количество украинских перемещенных лиц, от 1,65 млн до более 21 млн человек, поселится в ЕС на более или менее постоянной основе. Цифра в 2,5-3,5 млн украинцев, в т.ч. от 400 до 600 тыс. лиц, воссоединившихся с семьями, кажется вполне реальной. Однако незнание языка, затянувшиеся импровизированные жилищные условия и практические проблемы при выходе на рынок труда, а также ностальгия будут стимулировать значительную возвратную миграцию. Между тем нынешние модели мобильности, благодаря наличию транспорта и легкому пересечению границы, позволяют предположить, что миграция между Украиной и ЕС приобретает все более **транснациональный характер**, т.е. люди не находятся «ни здесь, ни там», а участвуют в циркулярной миграции. Большинство перечисленных выше движущих сил вынужденной миграции можно устранить с помощью политических мер, таких как активная интеграция на рынке труда, восстановление Украины или стимулирование возвращения. В частности, транснациональность требует **специфических политических мер**, напр., в отношении денежных переводов, развития или детей. При любом сценарии директива ЕС о временной защите будет применяться только к тем, кто планирует вернуться в течение трех лет после прибытия; это будет большинство в сценариях 1, 2 и 3, тогда как в сценариях 4, 5 и 6 большинство будет стремиться остаться в ЕС. Это означает, что в любом случае директива о временной защите потребует каких-то вариантов выхода из нее, которые превратят временную защиту в долгосрочную.

МАКСИМИЗАЦИЯ ВЫГОД ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ ДЛЯ СТРАН ПРОИСХОЖДЕНИЯ И НАЗНАЧЕНИЯ

Андреа Сальвини и Георг Болитс

март 2022 г.

РЕЗЮМЕ

Данный аналитический бриф отражает критерии, которые страна происхождения (СП) Пражского процесса может применять для максимального увеличения выгод эмиграции на благо мигрантов, общества и стратегических целей управления.

Эти критерии принимают во внимание дефицит рабочей силы в странах назначения (СН) и их иммиграционные режимы, и с учетом этого – экономические и социальные выгоды для трудящихся-мигрантов. Кроме того, власти в странах происхождения заинтересованы в минимизации рисков, связанных с процессом найма, и отдают предпочтение коридорам, которые помогают им сократить избыток рабочей силы на своем внутреннем рынке труда, а также ограничить интенсивность утечки мозгов и максимально использовать возможности, предлагаемые притоком мозгов. Выбор миграционных коридоров для стимулирования законной миграции, часто в рамках двусторонних соглашений, также зависит от существующих возможностей. В каких странах больше всего ценятся навыки и компетенции их граждан? Наконец, данные свидетельствуют, что коридоры также выстраиваются между странами, обладающими языковой, географической и культурной близостью.

То, как эти параметры характеризуют коридоры, проиллюстрировано посредством анализа кейсов для извлечения уроков о том, как выбирать оптимальных партнеров для соглашений о сотрудничестве и инструменты для совместного налаживания управления миграцией по обе стороны коридора. При использовании подхода, в основу которого положен спрос на рабочую силу, сначала выявляются потенциальные страны назначения с привлекательными вакансиями и визовым режимом, который позволяет осуществлять иммиграцию трудовых мигрантов с определенным уровнем квалификации. В конце данной публикации рассматриваются “фильтры”, применяемые работодателями и политиками в странах назначения, а в заключение обсуждаются подходящие каналы найма.

Аналитическая база: Прогнозирование результатов миграции для стран происхождения и стран назначения

Авторы предлагают три различных критерия оценки перспектив трудовой миграции для потенциальных стран назначения с точки зрения стран происхождения: осуществимость, качество и желанность.

- 1. Осуществимость, т.е. осуществима ли эмиграция потенциальных трудовых мигрантов в страну назначения?** В соответствии с этим критерием страны назначения рассматриваются с точки зрения дефицита навыков (какие типы работников требуются?) и дефицита рабочей силы (сколько работников требуется?), которые не могут быть удовлетворены за счет предложения внутренней рабочей силы. Иными словами, он позволяет количественно определить факторы притяжения, возникающие из-за потребности работодателей в мигрантах в странах назначения.

2. **Качество, т.е. на что могут рассчитывать потенциальные трудовые мигранты, эмигрирующие в страну назначения?** Данный критерий отражает ожидаемую отдачу от эмиграции с точки зрения условий труда и проживания в стране назначения; заработную плату и возможности отправки денежных переводов; а также перспективы интеграции, которые включают варианты мобильности на рынке труда, воссоединение с семьей и долгосрочное проживание, а также защиту от дискриминации и присутствие диаспор в стране назначения. Наконец, этот критерий также учитывает возможные риски, с которыми сталкиваются мигранты в каждой стране назначения, включая обман, подмену контракта, долговую кабалу и трудовую эксплуатацию.
3. **Желанность, т.е. поддерживает ли страна происхождения эмиграцию потенциальных трудовых мигрантов в страну назначения?** Данный критерий рассматривает страны назначения с точки зрения приоритетов и национальных интересов правительства страны-отправителя (страны происхождения). Сюда входят i) макроцели правительства по определению секторов и групп родственных профессий, представляющих стратегический интерес; ii) возможности согласования излишков рабочей силы в стране происхождения со спросом на рабочую силу в стране назначения; iii) аспекты «утечки мозгов» с целью отсева одних профессиональных направлений и стимулирования найма других; а также iv) приоритеты национального развития для стимулирования схем циркулярной миграции, содействующих образовательной и промышленной политике.

От рабочей силы до дефицита навыков

Масштабы дефицита рабочей силы, которая не может быть восполнена за счет предложения работников, доступных на внутреннем рынке труда страны назначения, являются первым параметром, используемым странами назначения для отбора подходящих партнеров в области миграции. Однако на Европейском континенте, а также на западном побережье Азии власти стран происхождения только недавно начали задумываться о различных альтернативных издержках поощрения миграции в определенные страны по сравнению с другими. Причины в основном связаны с траекторией развития и, следовательно, с исторической мобильностью людей.

На заре периода восстановления после Второй мировой войны нехватка рабочей силы на Западе в основном восполнялась потоками вынужденных мигрантов.¹ Начиная с 1950-х годов, резерв лиц, перемещенных в результате вооруженных конфликтов, дополнялся трудовыми соглашениями, в основном с юга на север, но опять же толчком к этим соглашениям послужила нехватка рабочей силы в странах назначения. Начиная с 1980-х годов силы свободного рынка, при одновременно возросшей мобильности отдельных мигрантов, постепенно заменили межправительственные соглашения в качестве основной движущей силы миграции. Кульминацией этого процесса стали массовые потоки с Востока на Запад, вызванные падением «железного занавеса». Тем не менее, правительства стран происхождения практически не имели влияния на страны назначения, которым эмигранты отдавали предпочтение.

Движимые технологическим прогрессом в производственных процессах, работодатели в странах назначения постепенно требовали все более конкретные навыки не только для трудоустройства на местных рынках, но и для удовлетворения дефицита, восполняемого иностранцами. Результаты исследования «Индустрия 4.0» свидетельствуют, что граждане в странах назначения часто ориентируются на вакансии уровня специалистов-профессионалов⁴, что создает дефицит во многих высоко- и среднеквалифицированных профессиях и условия для удовлетворения потребностей в навыках за счет рабочей силы из-за рубежа.³

По крайней мере в Европе, за исключением специалистов-профессионалов, эти потребности в навыках в основном удовлетворялись за счет процессов обучения, которые происходили на рабочем месте, или через систему профессионально-технического образования и подготовки (ПТОП) в странах назначения. Однако, в других регионах, особенно в Азии, международный найм многих высоко- и среднеквалифицированных работников осуществляется при наличии у них профессионально-технических навыков, приобретенных и проверенных еще в стране происхождения.⁴

Разрыв между работодателем в стране назначения и странами происхождения, где работники прошли обучение, требует от властей создания схем признания навыков, которые трудно реализовать или которые выходят за рамки финансовых возможностей отдельного лица или группы работодателей. Усилия, ориентированные на гармонизацию потребностей в навыках по группам родственных профессий в ЕС, продвигались в этом направлении. Требования к навыкам, в значительной степени характеризующие вакансии, являются более специфичными, чем глубина детализации групп, описанных в Европейской стандартной классификации занятий (ЕСКЗ).⁵

Десятки миллионов мигрантов были интегрированы в ЕС за последние два десятилетия преимущественно благодаря обучению, проводимому в странах назначения, в то время как регулярные пути квалифицированной миграции всегда играли второстепенную роль (т.е. трудовые мигранты, прошедшие полное обучение в стране своего происхождения), за исключением иностранных работников, которые воспользовались определенными национальными программами, такими как списки дефицитных профессий. Так, Германия прилагает усилия в рамках так называемой системы «тройной выгоды», направленной на привлечение медсестер из Боснии и Герцеговины, Филиппин и Туниса. Таким образом за последние восемь лет система здравоохранения Германии наняла 4 тыс. медсестер.⁶

Если в последнее десятилетие регулярные пути существовали преимущественно в секторе ухода и для программ, ограниченных по количеству и масштабу, то Закон Германии об иммиграции квалифицированных работников открывает регулярные пути для трудовой миграции в производственном и IT-секторах.⁷

Для перехода от миграционных коридоров, основанных на общих потребностях в рабочей силе, к коридорам, в которых нанимаются работники, уже обладающие профессионально-техническими навыками, требуются соглашения о трудовой миграции, которыми внедряются решения по признанию навыков и которые позволяют правительствам или частным рекрутерам проверять работников перед отъездом и содействовать их трудоустройству на предприятиях по другую сторону коридора.

Эффективной моделью сотрудничества является коридор Молдова-Израиль, в котором власти обеих стран договорились о найме строителей, не превышающем 1 тыс. человек в год. В Молдове Национальное агентство занятости предоставило этот контингент работников из своего списка соискателей работы, а израильские коллеги содействовали созданию системы проверки в Кишиневе. При этом дополнительные работники, необходимые сверх 1 тыс. человек, были набраны через сеть аккредитованных молдавских частных агентств занятости, которые использовали ту же систему признания, что и государственные агентства занятости.⁸

Идея такого разделения состоит в том, чтобы квалифицировать потребности в рабочей силе – определяемые как мера, выражающая количество требуемой рабочей силы – таким образом, чтобы они были классифицированы по группам родственных занятий, связанных с конкретными компетенциями, которыми заявитель должен обладать для непосредственного выполнения своих обязанностей на рабочем месте в стране назначения.

Визовые режимы и соглашения, позволяющие осуществлять международный найм

Для налаживания осуществимых путей легальной миграции требуется визовый режим для трудовой миграции, регулирующий въезд с целью трудоустройства. В ЕС Шенгенским соглашением была установлена практика, которая значительно расширила осуществимость трудовой миграции. Кандидаты обычно въезжали в государство-член без специальной рабочей визы, а после подписания трудового договора им оформлялось соответствующее разрешение на трудоустройство. В последние тридцать лет эта практика сделала менее насущной необходимость заключения двусторонних соглашений органами власти государств-участников Пражского процесса, по крайней мере, со странами назначения в ЕС. Для граждан стран, не входящих в ЕС, кандидаты имели возможность пройти собеседование по туристической визе. В целом рабочие визы были менее распространенными инструментами управления, чем разрешения на трудоустройство, как для граждан ЕС, так и для граждан стран, не входящих в ЕС.

Крупномасштабные операции по найму обычно превышают возможности отдельных работодателей или рекрутеров.

Эта схема, безусловно, благоприятствовала свободному перемещению рабочей силы в ЕС и внутри его и обеспечила быстрый рост частным компаниям, способствовавшим международному найму. Однако для стран происхождения такая модель не всегда несет максимальные выгоды. Во-первых, она препятствует скоординированному размещению больших потоков рабочей силы, создавая отраслевые «узкие места», когда предприятия сталкиваются с внезапным сезонным или временным дефицитом. Крупномасштабные операции по найму обычно превышают возможности отдельных работодателей или рекрутеров. Интересный пример решения проблемы внезапной нехватки рабочей силы был получен из России. С недавнего времени многонациональные предприятия в России имеют возможность напрямую нанимать иностранных работников из отдельных постсоветских государств, применяя систему алгоритмов, обеспечивающую ускоренное решение проблемы нехватки рабочей силы.

В то время как визовые режимы могут препятствовать трудовой миграции, выгоды от миграции часто коррелируют с уровнем сложности систем оформления рабочих виз странами назначения. Пионерами в этом отношении были исторические страны назначения, такие как Канада, Австралия и Великобритания. В последнее время страны Центральной Европы, такие как Германия и Австрия, также диверсифицируют свои каналы въезда, позволяя работодателям признавать навыки и нанимать сотрудников непосредственно в странах происхождения. Закон Германии об иммиграции квалифицированного персонала (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*) вступил в силу в марте 2020 г. и предусматривает ускоренные процедуры допуска для квалифицированных работников из стран, не входящих в ЕС. Предпосылкой для доступа к рынку труда является либо немецкая квалификация, либо успешная ускоренная проверка эквивалентности иностранной квалификации. Квалифицированный работник, именуемый «*Fachkraft*», в этом смысле является работником, успешно завершившим производственное, коммерческое или профессионально-техническое обучение. Уникальной особенностью нового закона является то, что въезд в страну разрешен даже безработным гражданам стран, не входящих в ЕС, с признанной квалификацией. Таким образом, въезд в Германию с целью трудоустройства разрешен не только работникам с подписанным трудовым договором, но также соискателям работы, которым предоставляется вид на жительство на срок до шести месяцев при наличии у них признанной квалификации.

Кроме того, новая правительственная коалиция Германии планирует изменить пока еще временное применение Западно-балканского регламента на постоянную структуру мобильности, которая позволит гражданам Албании, Боснии и Герцеговины, Косово, Республики Северной Македонии, Черногории и Сербии получить доступ к рынку труда в Германии для любого типа работы.⁹ Кроме того, новое правительство планирует распространить применение Голубой карты ЕС в национальном законодательстве и на неакадемические профессии, что позволит иммигрировать также тем трудовым мигрантам, которые не имеют высшего образования, но имеют только «конкретное предложение работы в нормальных рыночных условиях». Наконец, правительство также планирует ввести новый вид разрешения на проживание для иностранных квалифицированных работников, так называемую «карту возможностей». («*Chancenkarte*»). Это разрешение позволит въезжать лицам, пока не имеющим конкретного предложения работы, но желающим искать работу в Германии. «Карта возможностей» будет предоставляться на основе балльной системы, которая обуславливает успешное соискание соответствием определенным критериям, таким как уровень образования, опыт работы и знание немецкого языка.¹⁰

Системы рабочих виз также дополняются и переплетаются с конкретными двусторонними программами, которые благоприятствуют иммигрантам из определенной страны. Двусторонние трудовые соглашения характеризуют создание миграционных коридоров с 1960-х годов, ярким примером которых является коридор Пакистан-Кувейт и другие, такие как соглашения о *гастарбайтерах* между Германией и Италией.

Множество источников подробно описывают объем и охват сотен двусторонних трудовых соглашений, разработанных за последние десятилетия. Мы отсылаем читателей к основополагающей работе Викрамасекара (2015 г.)¹¹, которая описы-

вает новую глобальную тенденцию, наблюдаемую т.ч. в странах Пражского процесса – соглашения о визах для обучения с целью трудоустройства.

Поскольку дефицит рабочей силы смещается с фермерских хозяйств и строительных площадок на фабрики и в сектор услуг, специалисты-практики отмечают растущую важность владения языком на рабочем месте для получения доступа не только к полуквалифицированным, но и к высококвалифицированным вакансиям. Первоначально это ограничивает международный найм, поскольку более вероятно, что квалифицированные работники нанимаются из числа мигрантов, которые продвигаются вверх по профессиональной лестнице. Работодатели в Чехии сообщают, что легче продвигать по карьере своих сотрудников, которые имели возможность выучить язык во время работы на чешском рынке труда.¹²

Имеется ввиду, что, особенно в отношении языков, которые нелегко выучить, профессиональными навыками овладеть легче, если мигрант провел несколько лет в стране назначения перед подачей заявления о приеме на работу, для которой требуется сертификат о получении профессионально-технического образования и подготовки (ПТОП). По этой причине некоторые страны назначения, напр. в ЕС, предлагают выгодную схему для въезда в качестве студента с последующим переоформлением студенческой визы в рабочую. Это происходило в Великобритании, где любой студент университета может оставаться в стране в течение двух лет после выпуска для поиска работы, связанной с полученной степенью или пройденным курсом.

Германия также начала пытаться использовать визы для обучения в целях трудоустройства. Немецкий институт подготовки кадров Шри-Ланки (SLGTI) предлагает профессионально-техническую подготовку молодому населению Шри-Ланки. Учебные программы разрабатываются совместно немецкими и шриланкийскими работодателями и ориентируются на структуру «Немецкой национальной профессиональной квалификации».¹³ Выпускники имеют отличные перспективы для поиска квалифицированных вакансий в Германии, но также могут найти подходящую работу в Шри-Ланке. Две примечательные особенности SLGTI заключаются в том, что потенциальные работодатели участвуют в определении учебных программ, а также в оценке качества услуг по обучению. Во-вторых, была создана специальная языковая лаборатория для прохождения стажерами языковых курсов по конкретным профессиям.¹⁴

Помимо осуществимости миграции: качество результатов миграции

В первых двух разделах подробно рассматривались аспекты миграционного коридора, обеспечивающие миграцию в определенную страну назначения как с точки зрения правовых предпосылок для въезда мигрантов с целью трудоустройства, так и с точки зрения имеющихся вакансий. Когда страны происхождения придут к выводу об осуществимости миграции, им следует подумать о том, как стимулировать коридоры, по которым миграция будет более безопасной и прибыльной с точки зрения качества занятости. Сюда входят соображения заработной платы, условий труда и жизни.

Им следует подумать о том, как стимулировать коридоры, по которым миграция будет более безопасной и прибыльной с точки зрения качества занятости.

Также важны перспективы отправки денежных переводов, и этот параметр не всегда отражает номинальную или реальную заработную плату, получаемую мигрантом. Работа в стране назначения с более высокой средней заработной платой часто коррелирует с высокими затратами на проживание, сокращающими сумму, которую мигрант может перевести домой. Точно так же многие вакансии рекламируют заработную плату без учета налогов, не отражая размер подоходного налога, социальных взносов и других обязательных отчислений, связанных с проживанием, питанием и средствами к существованию, а также затраты на обязательное страхование. Некоторые из этих отчислений неразрывно связаны с защищенной работой, но в целом важно учитывать эти факторы при принятии решения о том, следует ли стимулировать миграционный коридор.

Качество занятости – это понятие, которое также включает в себя условия труда и права на рабочем месте. Первые можно определить с помощью таких показателей, как продолжительность рабочего времени, соблюдение норм охраны труда и техники безопасности, оплата и условия сверхурочной работы, а также оплачиваемый ежегодный отпуск и отпуск по болезни. А последние могут измеряться возможностью объединения в профсоюзы и критериями доступа к правосудию. Трудовой мигрант не только должен быть защищен законом, но также нуждается в практическом доступе к эффективным механизмам рассмотрения жалоб, которые обеспечивают средства правовой защиты и компенсации.

Важно отметить, что условия труда не только различаются между странами назначения, но также могут сильно отличаться по секторам и видам деятельности в пределах страны назначения. Многие трудовые мигранты устраиваются на работу в непривычных для себя профессиях и могут проживать в помещениях, расположенных вблизи места работы. Это особенно применимо к схемам временной миграции с привлечением лиц, которые находятся на нижней ступени профессиональной лестницы. По этой причине условия проживания часто следует оценивать вместе с условиями труда, особенно в таких секторах, как сельское хозяйство, строительство, домашний труд, а в последнее время также и обрабатывающая промышленность.

Качество миграционного опыта зависит не только от места работы, но и от условий проживания. Перспективы интеграции, которые включают в себя варианты мобильности на рынке труда, воссоединение с семьей и долгосрочное проживание, а также защиту от дискриминации и присутствие диаспор в стране назначения, необходимо рассматривать в качестве критерия для оценки предпочтительности той или иной потенциальной страны назначения. Наконец, этот критерий также учитывает возможные риски, с которыми сталкиваются мигранты в каждой стране назначения, включая обман, подмену контракта, долговую кабалу и трудовую эксплуатацию. Для более глубокого обзора перспектив интеграции в разных странах назначения мы предлагаем читателям ознакомиться с Индексом политики интеграции мигрантов (MIPEX), который финансируется Европейским Союзом.¹⁵

Согласование миграционных стимулов с национальными целями развития

Решение о миграции в ту или иную страну обычно принимается на уровне отдельных лиц и домохозяйств. Однако правительства могут формировать стимулы для

поощрения эмиграции в коридорах, которые отдают предпочтение найму лиц с определенными профилями навыков или поощряют циркулярную, а не постоянную эмиграцию.

В течение нескольких десятилетий граждане Восточной Европы пытались обосноваться в таких странах, как Великобритания, где многие мигранты стремятся получить разрешение на постоянное проживание. При этом циркулярность более вероятна в странах назначения, характеризующихся менее ограничительными визовыми режимами трудовой миграции.¹⁶

Та или иная особенность миграционного коридора может быть выгодной для одних стран происхождения, но невыгодной для других. Правительства таких стран, как Индия и Египет, для которых характерно непропорционально большое количество молодежи, как правило, не очень беспокоятся из-за проблемы утечки мозгов. Ключевым приоритетом для этих стран является размещение как можно большего числа эмигрантов за рубежом, чтобы ослабить давление на внутреннем рынке труда. Другие страны происхождения, такие как Марокко, очень тщательно избегают риска слишком тесной увязки своих учебных программ профессионально-технического образования и подготовки (ПТОП) с потребностями иностранных работодателей. Органы образования стран происхождения, особенно тех, где существуют высококачественные системы государственного образования, должны стратегически рассмотреть механизмы компенсации долгосрочных затрат налогоплательщиков в связи с миграцией выпускников. Как учесть социальное и финансовое влияние индийских инженеров, прошедших обучение за счет федерального бюджета Индии, если эти инженеры сразу после выпуска эмигрируют в страны с развитой экономикой? Дебаты имеют серьезные последствия для распределения, если учесть, что весь бюджет, выделяемый на высшее образование, конкурирует с целями и фондами, направленными на повышение качества начального и среднего образования для более экономически неблагополучных слоев населения.

Пандемия Covid-19 вынудила многие правительства, особенно страны происхождения, задуматься о стратегическом риске нехватки рабочей силы в секторе здравоохранения, когда недавно получившие дипломы врачи и медсестры испытывают искушение мигрировать в страны назначения, где рабочие места лучше оплачиваются и защищены. Эти размышления проливают свет на необходимость постановки стратегических макроцелей при создании миграционных коридоров для работников здравоохранения.

С одной стороны, нередко страны происхождения благоприятствуют эмиграции низкоквалифицированных, а не средне- и высококвалифицированных работников в важнейших секторах, прежде всего в секторе здравоохранения. Эти стимулы могут принимать разные формы: укрепление связей со странами назначения или промышленными партнерами, нуждающимися в низкоквалифицированных работниках, как в случае Непала. Или путем введения запре-

Пандемия Covid-19 вынудила многие правительства, особенно страны происхождения, задуматься о стратегическом риске нехватки рабочей силы в секторе здравоохранения, когда недавно получившие дипломы врачи и медсестры испытывают искушение мигрировать в страны назначения, где рабочие места лучше оплачиваются и защищены.

та на выезд медсестер, как это было введено на Филиппинах в разгар пандемии Covid-19.¹⁷ Исторически профессиональные запреты были впервые введены в 2006 г. для домашних работников, мигрирующих с Филиппин. Другие правительства, такие как Венгрия, требуют, чтобы выпускники медицинских вузов, получавшие стипендию, работали в стране в два раза дольше того времени, которое было затрачено на получение медицинской степени, в противном случае им необходимо компенсировать сумму, полученную в рамках стипендиальной программы.¹⁸

С другой стороны, поощрение миграции для работы в экономике ухода может помочь извлечь пользу из этих навыков, если в структуру коридора встроены циркулярные схемы. Страны назначения предлагают обучение медицинским профессиям и в краткосрочной и среднесрочной перспективе получают пользу от услуг мигрантов; по прошествии 5-10 лет медицинский работник может вернуться домой, обладая навыками, которые могут иметь решающее значение для сектора здравоохранения страны происхождения. Такая динамика наблюдается в эмиграции молодых ирландских медсестер, мигрирующих в Великобританию, чтобы получить опыт работы и вернуться в Ирландию на более позднем этапе своей карьеры. Аналогичные подходы наблюдаются в скандинавских странах, где финские медсестры мигрировали в Швецию и Норвегию, но вернулись в Финляндию после длительного пребывания за рубежом.¹⁹ Важно признать, что такую динамику циркулярности гораздо труднее установить в коридорах с большей разницей в оплате труда между страной происхождения и назначения.

Случай Непала особенно интересен. Его правительство при содействии МОТ заказало исследование, специально направленное на максимальное использование преимуществ миграции низко- и среднеквалифицированных работников. Первостепенная цель состоит в том, чтобы найти работу для безработных и частично занятых непальцев, особенно в сельских районах, которые все еще остаются в состоянии неформальной экономики и которых трудно устроить на официальную работу дома.

Точка зрения стран назначения и способы достижения синергии по обе стороны коридора

Международная трудовая миграция всегда требует наличия партнеров с принимающей стороны коридора, и правительства стран назначения продолжают оставаться ключевыми действующими лицами, определяющими характеристики, масштабы и географический охват иммиграции. В данном заключительном разделе рассматривается точка зрения стран назначения, исследуются параметры, представляющие собой ценность для правительств и промышленных партнеров на рынке труда, где будут трудоустроены мигранты.

- **Траектория развития и избежание рисков:** Страна назначения, имеющая положительный опыт найма и интеграции трудовых мигрантов из определенных стран происхождения, вероятно, будет способствовать дополнительным усилиям, направленным на найм через эти уже установленные коридоры. Институциональная память экосистемы найма (министерство внутренних дел, министерство труда, частные агентства занятости, ассоциации работодателей,

работодатели и профсоюзы) отдают предпочтение существующим путям. Такая ситуация усугубляется правительствами стран назначения, которые часто не склонны к риску открытия новых законных каналов с «непроверенной» страной происхождения.

- **Географическая близость:** Географическая близость сокращает прямые затраты на миграцию и снижает уязвимость трудящихся-мигрантов. Кроме того, официальные и неофициальные затраты на найм между соседними странами, как правило, ниже, что уменьшает мотивацию мигрантов нарушать сроки пребывания по своей визе или участвовать во вторичных перемещениях для возмещения внесенных авансом платежей. Чем «короче» данный коридор, тем больше вероятность появления диверсифицированных путей въезда, включая краткосрочные, сезонные, циркулярные (многократные) и – в случае соседних стран – трансграничные визовые схемы.
- **Временность потребности в рабочей силе:** Сезонная миграция, как правило, удобна для географически близких стран назначения, в которых короткие периоды оплачиваемой работы достаточны для покрытия прямых затрат на миграцию (особенно на проезд). С другой стороны, нехватка высококвалифицированных профессий побуждает правительства расширять сети для привлечения талантов со всего мира.
- **Согласование путей развития навыков:** Степень, в которой формальные – и, в меньшей степени, неформальные и неформальные – пути развития навыков в стране происхождения соответствуют потребностям конечных работодателей в стране назначения, является ключевым фактором, определяющим осуществимость нового коридора. «Согласованию» в этом контексте может способствовать ряд мероприятий – от формального согласования национальных квалификационных структур и создания механизмов взаимного признания до использования исторически обусловленных сходств в системах образования (напр., системы профессионального образования Марокко и Франции) и отраслевых двусторонних транснациональных образовательных инициатив (Немецкий институт подготовки кадров Шри-Ланки), а также корректировки учебной программы страны происхождения с учетом потребностей стран назначения. Системы «признания предварительного обучения» (RPL), особенно если они совместно организованы учреждениями в странах происхождения и странах назначения, могут еще больше усилить признание навыков в целях краткосрочной, долгосрочной и циркулярной миграции.
- **Языковое сходство:** Страны назначения, как правило, отдают предпочтение коридорам со странами происхождения, демонстрирующими языковое сходство, в основном по двум причинам: i) адаптация и обучение на рабочем месте значительно облегчаются для конечных работодателей и ii) мигранты менее уязвимы и с большей вероятностью беспрепятственно интегрируются в общество страны назначения, что часто является ключевым приоритетом правительств. Коридоры, подкрепленные языковым сходством, можно наблюдать по всему миру, напр., Украина-Польша, Молдова-Румыния и Кабо-Верде-Португалия.

- **Культурная близость** может способствовать открытости принимающего населения для размещения трудовых мигрантов из определенной страны происхождения, где общество выявляет религиозное, культурное и традиционное сходство.
- **Факторы уязвимости:** Аспекты уязвимости носят сквозной характер, часто определяемый географическими, культурными а также лингвистическими факторами. При изучении новых коридоров со странами происхождения правительства стран назначения часто внимательно изучают уязвимость первых иммигрантов с точки зрения выполнения ими своих обязательств по визам и разрешениям на трудоустройство, способности к беспрепятственной интеграции, а также устойчивости к различным формам трудовой эксплуатации и торговли людьми.

ВЫВОДЫ

Цель данного аналитического брифа – проиллюстрировать главные политические императивы и экономические приоритеты, возникающие по обе стороны современных миграционных коридоров Пражского процесса, с целью выделения стратегических аспектов, обеспечивающих «оптимальное соответствие» между странами происхождения и странами назначения.

С точки зрения страны происхождения, в брифе содержится информация о том, как комплексно определить возможности эмиграции потенциальных трудовых мигрантов, принимая во внимание не только нехватку рабочей силы, но также иммиграционные режимы и ожидаемые экономические и социальные выгоды для трудовых мигрантов.

Чтобы дополнить точку зрения стран происхождения, авторы изучили стратегические аспекты, которыми руководствуются правительства стран назначения при определении новых коридоров или расширении существующих. Ключевые факторы касались согласования подходов к профессионально-техническому обучению и формальному образованию, языковой конгруэнтности, географической и культурной близости, а также других политико-экономических факторов.

Мы надеемся, что этот бриф поможет активизировать диалог между участниками Пражского процесса во время возможного глобального восстановления экономики после ковидной пандемии, когда возникнут потребности в новых навыках и появятся возможности для инновационных решений в области управления миграцией с учетом навыков, что может принести пользу как странам происхождения, так и странам назначения.

Ссылки

¹ Международные организации управляли переселением людей в гуманитарных целях (сначала Администрация помощи и восстановления ООН (UNRRA); с 1946 г. также и Международная организация по делам беженцев). Хотя Гартрель (2019) утверждает, что дефицит рабочей силы сыграл ключевую роль в том, что этот процесс произошел в таком крупном масштабе, и что трудоустройство в конкретных профессиях стимулировалась вероятностью того, что мигранты будут соответствовать поведенческим или языковым требованиям секторов, для которых в западных странах не хватало работников.

² Согласно Международной стандартной классификации занятий (МСКЗ), эти уровни навыков определяются следующим образом: Низкоквалифицированные профессии соответствуют основной группе 9 Международной стандартной классификации занятий-08 (МСКЗ-08) (Неквалифицированные работники). Среднеквалифицированные профессии соответствуют основным группам МСКЗ-08: 4 (Служащие), 5 (Работники сферы обслуживания и торговли), 6 (Квалифицированные работники сельского и лесного хозяйств, рыбоводства и рыболовства), 7 (Квалифицированные рабочие промышленности и рабочие родственных занятий) и 8 (Операторы и сборщики промышленных установок и машин). Высококвалифицированные профессии относятся к группам МСКЗ 1) Руководители и 3) Специалисты-техники и иной средний специальный персонал. Специалисты-профессионалы попадают в группу 2) МСКЗ, включая такие виды занятий, как специалисты-профессионалы в сфере здравоохранения, специалисты-профессионалы в области образования и специалисты-профессионалы в области права.

³ Ambra Calà, A., Soldatos, J. and Boschi, F. (2020), Migration strategies to digital automation in the industry 4.0 era. A guide for smooth transition to Industry [Амбра Кала А., Солдатос Дж. и Боски Ф. (2020), Стратегии перехода к цифровой автоматизации в эпоху Индустрии 4.0. Руководство для плавного перехода к Индустрии]. Far-Edge EU-Horizon.

⁴ На основании опыта региональной модели компетентностных стандартов, разработанной МОТ, были обобщены извлеченные уроки и опыт в отношении найма не только специалистов-профессионалов, но и высоко- и среднеквалифицированных работников в разных странах. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_234_en.pdf

⁵ EU (2021), ESCO Skill-Occupation Matrix Tables: linking occupation and skill groups [ЕС (2021), Таблицы матрицы навыков и занятий Европейской стандартной классификации занятий (ЕСКЗ): взаимосвязь между группами занятий и навыков]. <https://ec.europa.eu/esco/portal/news/6e9302f4-3e93-4d46-9f06-023bb7ac64d8>

⁶ См.: <https://www.giz.de/en/worldwide/41533.html>

⁷ [https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB1&start=/*\[@attr_id=%27bgb119s1307.pdf%27\]#__bgb1__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgb119s1307.pdf%27%5D__1635151008843](https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB1&start=/*[@attr_id=%27bgb119s1307.pdf%27]#__bgb1__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgb119s1307.pdf%27%5D__1635151008843)

⁸ Двустороннее трудовое соглашение доступно онлайн. <https://mfa.gov.il/Style%20Library/AmanotPdf/4-26508-7979.pdf>

⁹ <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/westbalkan-regelung/westbalkanregelung-deutsch>

¹⁰ <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/deutschland/344721/migrationspolitische-ziele-der-ampel-koalition/>

¹¹ Wickramasekara, P. (2015). Bilateral agreements and memoranda of understanding on migration of low skilled workers: a review. Available at SSRN 2636289 [Викрамасекара П. (2015). Двусторонние соглашения и меморандумы о взаимопонимании по вопросам миграции низкоквалифицированных работников: обзор. Доступно по номеру SSRN 2636289].

¹² ILO (2021, forthcoming), Diversifying countries of destination of Nepalese out-migrants. ILO Kanthmandu [МОТ (2021, готовится к публикации), Диверсификация стран назначения непальских эмигрантов. МОТ Кантманду].

¹³ Институт софинансируется Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития Германии.

¹⁴ <http://www.slti.ac.lk/about-slti/slti-facilities/>

¹⁵ Дополнительную информацию об индексе см. по ссылке www.mipex.eu/what-is-mipex

¹⁶ Czaika, M., & De Haas, H. (2013). The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review* [Чайна М., и Де Хаас Х. (2013). Эффективность иммиграционной политики. Обзор народонаселения и развития], 39(3), 487-508.

¹⁷ <https://www.rappler.com/nation/duterte-lifts-deployment-ban-healthcare-workers-november-2020>

¹⁸ <https://dailynewshungary.com/hungarian-medical-students-want-work-abroad/>

¹⁹ Frenzel, H., & Weber, T. (2014). Circular migration of health-care professionals: what do employers in Europe think of it? (No. 994860923402676). International Labour Organization. [Френзель Х., и Вебер Т. (2014). Циркулярная миграция медицинских работников: что об этом думают работодатели в Европе? (№ 994860923402676). Международная организация труда].

ВЛИЯНИЕ СИТУАЦИИ В АФГАНИСТАНЕ НА СТРАНЫ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ВЛИЯНИЕ НА МИГРАЦИЮ

Улан Ногойбаев

октябрь 2021 г.

РЕЗЮМЕ

В августе 2021 года радикальное движение Талибан взяло под контроль практически всю территорию Афганистана. Опасаясь за свою жизнь, многие граждане Афганистана хотят уехать из страны. Перспектива наплыва мигрантов из Афганистана сильно волнует страны Центральной Азии, так как вместе с вынужденными переселенцами границу могут пересечь и радикальные исламисты. Чтобы эффективно противостоять и быть готовыми к разным сценариям, центрально-азиатские страны укрепляют границы и заручаются поддержкой стран-участниц региональных объединений, таких как Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). Данная публикация описывает ситуацию в Афганистане и соответствующую политику стран Центральной Азии в разрезе возможных вынужденных перемещений.

ТЕКУЩИЙ КОНТЕКСТ

Афганистан находится в состоянии войны последние сорок лет. В стране так и не прижились западная модель демократии, советский социализм и идеи колонизации. Все попытки принести мир на эту землю заканчивались затяжным кровопролитием и выводом войск сторонних реформаторов. Это, как правило, всегда провоцировало высокий уровень вынужденных перемещений внутри страны и значительные миграционные потоки в соседние страны и страны ЕС, которые были и остаются конечным пунктом назначения для многих молодых афганских мужчин.

После вывода войск США и НАТО из Афганистана в августе 2021 года радикальное движение Талибан взяло под контроль практически всю территорию страны за исключением провинции Пандшер. По данным ООН, 18 миллионов человек – это более половины населения Афганистана – нуждаются в срочной гуманитарной помощи. В стране растет нищета, органы, предоставляющие базовые социальные услуги, близки к коллапсу, а люди остались без жилья в преддверии зимы. Генеральный Секретарь ООН Антониу Гутерриш сказал, что Афганистан в скором будущем может ждать гуманитарная катастрофа.

С начала 2021 года 630 тысяч афганцев были вынуждены покинуть свои дома.¹ Исходя из предыдущего опыта, направления миграционных потоков внутри страны и за ее пределами сильно зависит от родоплеменных, языковых и религиозных связей. На сегодняшний день Афганистан состоит из более чем 20 народностей и 5 этнических групп. Пуштуны, являющиеся самой многочисленной этнической группой Афганистана, представляет 40% населения страны. Таджики составляют порядка 25%, хазарейцы – 15% и узбеки – около 10%. Как правило, около 95% афганских соискателей убежища направляются в Пакистан и Иран. Пуштуны переходят границу с Пакистаном, а в Иране пытаются укрыться хазарейцы. Относительно небольшая часть этнических узбеков и таджиков выбирает Среднюю Азию для временного переселения.

1. По оценкам УКВБ ООН, общее количество ВПЛ в Афганистане составляет 3,5 миллиона человек. См. больше по ссылке: <https://www.unhcr.org/cy/2021/09/15/un-high-commissioner-for-refugees-completes-three-day-visit-to-afghanistan/>

Хотя многие граждане Афганистана хотят уехать из страны, у большей части из них нет ни паспортов, ни виз, что делает невозможным ни законный выезд за пределы ни даже передвижение внутри страны. Несмотря на заявления талибов о том, что они не будут препятствовать тем, кто захочет покинуть страну, новые власти Афганистана установили контрольные пункты на дорогах, ведущих к границам, с целью отсечь людей без удостоверений личности. В результате тысячи афганцев могут попытаться попасть в соседние страны альтернативными путями. Они будут вынуждены по несколько дней идти пешком обходными горными тропами, платить контрабандистам за транспорт, воду и пищу, а при встрече с талибами давать им взятки. Тем, кто ранее проживал в или был депортирован из ЕС, встреча с талибами при попытке пересечения границы может грозить наказанием вплоть до смертной казни. Помимо этого, афганцы, которые попытаются уйти в соседние страны незаконно, подвергаются опасности подорваться на минах и неразорвавшихся боеприпасах, которыми напичканы практически все приграничные районы Афганистана. Говоря о миграционных потоках из Афганистана, важно также подчеркнуть, что женщины, дети и несовершеннолетние девочки составляют большую часть вынужденных переселенцев. Военные действия внутри Афганистана, новые правила поведения в обществе, устанавливаемые талибами, могут иметь для них не самые лучшие последствия.

АФГАНСКИЕ БЕЖЕНЦЫ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

В связи со сложившейся ситуацией страны Центральной Азии задаются вопросом, в какой степени стоит ожидать потока беженцев из Афганистана. Несмотря на небезосновательные опасения, массовых передвижений афганских мигрантов к границам государств Центральной Азии пока не наблюдается. В начале сентября комиссар ЕС по внутренним делам и миграции Илва Йоханссон также заявила, что пока не было большого исхода афганцев из страны. Это объясняется несколькими факторами.

Талибан контролирует границы

На текущий момент все сухопутные границы контролируются вооруженными представителями движения Талибан, которые находятся в постоянном контакте с таджикскими и узбекскими полевыми командирами, которые перешли на их сторону. Существующие договоренности с местными полевыми командирами позволяют талибам контролировать движение местного населения.

Страны Центральной Азии непривлекательны для афганцев

Страны Центральной Азии не являются особо привлекательными для переселения или транзита из-за реализуемой политики сдерживания и противодействия проникновению на территорию стран Центральной Азии «нежелательных лиц», а также предотвращения массового въезда лиц, ищущих убежище.

Статистка УВКБ ООН хорошо отражает значительное снижение потока афганских беженцев во все пять стран Центральной Азии за последние двадцать лет. В Узбе-

кистане число афганских беженцев снизилось с 8348 человек в 2000 году до 13 человек в 2020 году. Стократное снижение числа беженцев из Афганистана за тот же период произошло в Туркменистане. Кроме того, обе страны не зарегистрировали ни одного афганского соискателя убежища за более чем десятилетие. Шести-, четырех- и трехкратное снижение числа афганских беженцев также произошло в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане соответственно.

Таблица 1. Количество беженцев и соискателей убежища из Афганистана в странах Центральной Азии, 2000-2020 гг.

	Казахстан		Кыргызстан		Таджикистан		Туркменистан		Узбекистан	
	R	AS	R	AS	R	AS	R	AS	R	AS
2000	2460	0	804	87	15354	233	1450	128	8348	1235
2001	2353	10	922	98	15336	376	1515	89	9569	1316
2002	2250	0	871	104	3427	355	1263	0	5716	1060
2003	657	0	648	109	3304	433	1224	0	5470	928
2004	670	0	258	128	1816	0	1030	0	5238	426
2005	760	0	251	117	1006	22	749	0	4740	534
2006	588	21	256	201	917	238	710	0	1415	0
2007	404	5	277	344	1126	142	85	0	1047	0
2008	493	56	267	425	1790	41	46	0	809	0
2009	429	20	323	318	2673	1510	29	0	546	0
2010	593	22	415	232	3126	1607	30	0	304	0
2011	556	36	418	130	3270	2011	31	0	211	0
2012	525	35	377	150	2196	2122	19	0	173	0
2013	537	32	405	147	2004	2253	19	0	138	0
2014	578	24	386	133	1975	123	19	0	123	0
2015	644	49	258	118	1950	286	18	0	106	0
2016	599	87	242	72	2711	431	19	0	26	0
2017	561	164	236	46	2516	440	14	0	20	0
2018	538	164	223	34	2649	315	14	0	13	0
2019	491	181	227	104	3783	1413	14	0	13	0
2020	408	198	219	41	5573	408	14	0	13	0

Источник: УВКБ ООН. Б – беженцы, СУ – соискатели убежища

Афганские соискатели убежища, которые все-таки попали в страны Центральной Азии, могут годами оставаться без статуса беженца. В конце августа 2021 года во время митингов у посольства США в Бишкеке афганские соискатели убежища, уже не первый год живущие в Кыргызстане, отмечали, что застряли в стране без пособий и перспектив получить гражданство или возможности уехать в Европу или Америку. По их словам, около 150 афганских граждан, которым Кыргызстан отказал в выдаче статуса беженца, имеют на руках документы, подтверждающие наличие статуса в соответствии с мандатом ООН, а более 200 афганцев не имеют и этого. Из-за неопределенного статуса и отсутствия документов они не могут выехать из страны.

Политика Казахстана и Узбекистана в отношении беженцев из Афганистана очень схожа с довольно сдержанной позицией Кыргызстана. По данным казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности на конец августа 2021 года в Казахстане нашли убежище 600 афганцев. Хотя Бишкек и Нур-Султан заявили о готовности принять только этнических кыргызов и казахов, это всего несколько сотен семей. На 76-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, состоявшейся

в сентябре 2021 года, Президент Кыргызстана предложил разместить в Бишкеке эвакуированные из Афганистана учреждения ООН и заявил о готовности принять 500 студентов из Афганистана. Тем временем, Узбекистан, являющейся единственной в регионе страной, которая не приняла Конвенцию о беженцах 1951, позволил странам Запада использовать свою территорию в качестве транзитной для эвакуации своих граждан из Афганистана после недавнего захвата власти талибами. Хотя Узбекистан временно принимает сотни афганских пилотов и членов их семей, тайно бежавших из Афганистана, он том же время вернул 150 афганцев обратно в Афганистан по достижению соответствующей договоренности с талибами.

Туркменистан придерживается еще более закрытой беженской политики. С момента эскалации конфликта туркменское правительство вернуло всех соискателей убежища обратно в Афганистан, в том числе этнических туркмен, а некоторым туркменским семьям было предложено перебраться в Таджикистан. По мнению российского эксперта по Центральной Азии и Среднему Востоку Александра Князева, Туркменистан не желает принимать беженцев из Афганистана, являющихся этническими туркменами, из-за того, что они могут заявить права на земли, которые их предки покинули в советское время. Именно на этих территориях находятся крупнейшие газовые месторождения, такие как «Галкыныш» в Марыйском велаяте.

Из пяти стран региона только Республика Таджикистан продолжала принимать значительное число беженцев из Афганистана все последние годы. При этом, в 2020 году их число заметно выросло, перевалив за 5500 человек. Несмотря на это, афганские беженцы в Таджикистане сталкиваются с проблемами не чуждыми и самим таджикистанцам, включая безработицу и невозможность получить образование. Более того, согласно постановлению правительства республики № 325 от 2000 года, беженцам и лицам, ищущим убежища, не разрешается проживание в крупных городах и в приграничных районах страны, тогда как найти работу в сельской местности сложно даже для местных жителей.

Границы Центральной Азии закрыты

По состоянию на конец сентября 2021 года все страны Центральной Азии закрыли границы для беженцев из Афганистана. Не стал исключением и Таджикистан, еще недавно заявлявший о готовности принять беженцев, но закрывший границы из принципа коллективной безопасности региона. Таджикистан и Кыргызстан, не будучи в состоянии обеспечить полноценную охрану границ собственными силами, рассчитывают на российский контингент военнослужащих, расположенных в обеих странах. Россия активно помогает своим союзникам и на постоянной основе предоставляет военно-техническую помощь, которая за последние несколько лет увеличилась в разы, что связано с угрозами, исходящими из Афганистана. В случае гуманитарного кризиса Россия сделает все для того, чтобы беженцы из Афганистана не попали в Центральную Азию, а далее в Россию. Именно эта позиция была документально закреплена 15 сентября 2021 года в Душанбе на встрече глав МИД и Минобороны стран-представителей ОДКБ,² а также секретарей безопасности.

2. В Организацию Договора о коллективной безопасности входят Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан. См. здесь: [here: https://odkb-csto.org/](https://odkb-csto.org/)

Хотя Узбекистан не является членом Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ), МИД Узбекистана не раз опровергал информацию о его предполагаемой готовности открыть свои границы для людей, спасающихся бегством от режима талибов. Официальный Ташкент, прекратив прием транзитных рейсов с соискателями убежища из Афганистана, дал четко понять, что не намерен надолго стать транзитной страной для стран НАТО. Более того, в преддверии президентских выборов Узбекистан предупредил, что любые попытки пересечения границы, независимо от их причин, будут пресекаться в соответствии с законодательством.

Туркменистан также отказался принимать афганских беженцев, но в отличие от своих соседей лидер Туркменистана сослался на сложную эпидемиологическую ситуацию, связанную с распространением COVID-19. Несмотря на то, что Туркменистан всегда был нейтрален и не имел проблем с талибами, Минобороны страны закупил современное вооружение для охраны своей государственной границы с Афганистаном, стянул к границе тяжелое вооружение и военную авиацию. За последние годы Ашхабад в разы увеличил численность войск на афганской границе и запускает фортификационные проекты по возведению бетонных ограждений.

В целом, страны Центральной Азии, являясь членами таких региональных организаций как Шанхайская организация сотрудничества, ОДКБ и Содружество независимых государств, а также будучи буферной зоной для России, от которой сильно зависят как экономически, так и политически, скорее всего не поменяют свою политику относительно приема афганских беженцев.

ПОЧЕМУ СТРАНЫ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ НЕ ХОТЯТ ПРИНИМАТЬ БЕЖЕНЦЕВ ИЗ АФГАНИСТАНА?

Одной из основных причин закрытия границ для беженцев из Афганистана государства Центральной Азии называют *безопасность*. Существует угроза того, что члены радикально настроенных исламистских вооруженных формирований могут попытаться попасть в соседние страны под видом беженцев. Этот сценарий вполне реалистичен, учитывая тот факт, что за последние десятилетия под влиянием пакистанских, афганских и ближневосточных кураторов в странах Центральной Азии и Северного Кавказа выросло целое поколение сторонников нетрадиционного для региона ислама склонного к радикальным мерам по свержению светского строя. Достаточно вспомнить Тахира Юлдашева - лидера «Исламское движение Узбекистана», гражданскую войну в Таджикистане, теракты на юге Казахстана и Баткенские события в Кыргызстане, когда тысячи вооруженных исламистов должны были попасть в Ферганскую долину. Своей главной целью исламские активисты видели и видят построение шариатского государства во всей Центральной Азии.

Второй немаловажной причиной нежелания принимать афганских беженцев является *отсутствие необходимых ресурсов*. К примеру, руководство Таджикистана, имея самую протяженную границу с Афганистаном в Центральной Азии, неоднократно просило помощи у донорских организаций и ООН для строительства необходимой инфраструктуры в приграничных районах. Тем не менее, за последние 20 лет ни одна международная структура так и не оказала практической помощи в создании инфраструктуры для приема беженцев и лиц, ищущих убежище.

Наконец, третья причина связана с *рисками роста незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых и психотропных веществ и наркотических средств*, которые могут попасть с потоками беженцев из Афганистана в страны Центральной Азии. По данным управления ООН по наркотикам и преступности, в 2019 году в Афганистане изготовили 6,7 тонны опиума - на 21% больше, чем в 2018 году. С каждым годом растет наркотрафик. Все соседи Афганистана в Южной и Центральной Азии бьют тревогу.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Оценка ситуации показывает, что пока не произошло беженского кризиса в приграничных районах Центральной Азии в связи с недавним захватом власти талибами в Афганистане. Тем не менее, странам центрально-азиатского региона необходимо коллективно готовиться к любому возможному сценарию.

Как и 40 и 20 лет назад, ситуация в Афганистане непредсказуема и не является локальной проблемой. Дальнейшее развитие событий будет зависеть от характера действий новой политической элиты Афганистана и стран, которые уже наладили контакты с ними или пытаются их установить. В первую очередь речь идет о таких мировых игроках как США, Китай и Россия, а также о региональных акторах – Пакистане, Иране, Турции, Индии, Саудовской Аравии и странах Центральной Азии. Государствам важно вести диалог со всеми заинтересованными сторонами в регионе, несмотря на их принципиальные позиции по политическому урегулированию вооруженного конфликта в Афганистане.

В случае, если страны Центральной Азии откроют свои двери для соискателей убежища из Афганистана, насущным станет вопрос о создании соответствующей инфраструктуры для приема беженцев в приграничных зонах. В этой связи будет важна поддержка развитых стран Запада и Азии, которые имеют опыт и средства по реализации таких инициатив. ЕС мог бы проявить финансовую и дипломатическую активность по линиям гуманитарных неправительственных организаций, региональных структур, международных организаций и глобальных объединений, таких как ООН. Кроме того, странам ЕС и другим странам Запада необходимо рассмотреть возможность принятия и расселения афганских беженцев у себя.

Ссылаясь на существующие вопросы безопасности, странам Центральной Азии необходимо адекватно применять международные правовые нормы, которые предусматривают выявление беженцев и их отделение от лиц, представляющих угрозу национальной безопасности. Совместно с агентствами ООН, другими международными организациями и при участии правительств заинтересованных сторон, страны центрально-азиатского региона могли бы разработать единую методологию по выявлению радикальных террористических элементов в приграничных районах.

Разработка такой методологии в первую очередь предполагает правовой анализ законодательной базы стран Центральной Азии на предмет унификации и соответствия международному праву в сфере прав человека, что немаловажно как для сфер безопасности и борьбы с терроризмом, так и для защиты беженцев. К примеру, обязательство по недопущению высылки беженцев или лиц, ищущих убежище в национальных нормативно-правовых актах, конституциях стран Центральной

Азии могут по-разному реализовать принцип недопущения высылки. Трактовка законов также может иметь разные формы и подходы. В некоторых актах прямо упоминаются беженцы и лица, ищущие убежища. В других с отсылкой на те или иные причины будет прописана высылка, которая подвергает опасности выслаемого человека. Здесь важно использовать лучшие мировые практики в разработке регионального законодательства о беженцах и общих стандартов их защиты.

Справедливости ради важно отметить, что в 2012 году в Туркменистане состоялась министерская конференция Организации Исламского сотрудничества, на которой страны-члены приняли Ашхабадскую декларацию, в которой признается, что «более четырнадцать столетий назад ислам заложил основу для предоставления убежища, которая теперь глубоко укоренилась в исламской вере, наследии и традиции». Несмотря на это, все осталось на бумаге, и положения этой декларации не достигли той же значимости и юридической ценности, как инструменты в других регионах, такие как Картахенская декларация латиноамериканских государств о беженцах. Хотя эта декларация и не является юридически обязательным документом, с 2016 года приведенное в ней расширенное определение «беженец» было включено в национальное законодательство 14 государств Латинской Америки. Суды этих стран соответственно, постановили, что региональное определение является частью национальных постановлений и что его следует включить в национальную правовую базу. Тем самым произошла синхронная, единогласная унификация правовых понятий во избежание разногласий. Такой опыт несомненно полезен для стран центрально-азиатского региона.

Наконец, странам важно не только руководствоваться 14 статьей Всеобщей декларации прав человека, которая гласит, что «каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем», но и сделать предметом особого внимания защиту женщин, детей и несовершеннолетних среди соискателей убежища. Все страны Центральной Азии обязаны руководствоваться Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года и Конвенцией о правах ребенка 1989 года. Правительства центрально-азиатских стран должны также следовать руководящим принципам УВКБ ООН в области защиты беженцев-женщин, в области предупреждения и реагирования на случаи сексуального насилия в отношении беженцев. Также важно проводить необходимые превентивные мероприятия в области защиты и заботы о несовершеннолетних беженцах и держать открытыми гуманитарные коридоры хотя бы для этой категории беженцев, которые не представляют угрозы с точки зрения безопасности.

Ссылки

Your.tj (2021). Несбывшиеся мечты. Как живут студенты из числа афганских беженцев в Таджикистане. Доступно по ссылке: <https://your.tj/nesbyvshiesja-mechty-kak-zhivut-studenty-iz-chisla-afganskih-bezhencev-v-tadzhikistane/>

Арипов, А. (2021). Таджикистан заявил, что не сможет массово принимать афганских беженцев, и требует помощи ООН и мирового сообщества. Настоящее Время, 3 сентября 2021 г. Доступно по ссылке: <https://www.currenttime.tv/a/31440499.html>

Ашхабадская декларация Международной конференции Организации исламского сотрудничества на уровне министров по проблеме беженцев в мусульманском мире 2012г. Доступно по ссылке: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/66/816>

Всеобщая декларация прав человека 1948г. Доступно по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

Газета Известия (2021). Сюжет «Захват Афганистана талибами». Доступно по ссылке: <https://iz.ru/story/zakhvat-afganistana-talibami>

Джумхуриет (2021). Воздействие Афганистана на Среднюю Азию. Турецкая онлайн-газета Джумхуриет, 3 июля 2021 г. Доступно по ссылке: <https://www.cumhuriyet.com.tr/yazarlar/olaylar-ve-gorusler/afganistan-ve-orta-asyaya-etkileri-vusal-hasanzadeh-1865720>

ИА Азия-Ньюс (2021). Рахмон, поддерживая Панджшер, думал больше об укреплении своего режима — Арнадий Дубнов. 10 сентября 2021 г. Доступно по ссылке: <https://bit.ly/3minTmt>

Интернет-портал СНГ. Миграционная ситуация в 2020 году. Доступно по ссылке: <https://e-cis.info/cooperation/3782/>

Картахенская декларация о беженцах 1984г. Доступно по ссылке: <https://www.unhcr.org/ru/regionaltools>

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979г. Доступно по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml

Конвенция о правах ребенка 1989г. Доступно по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml

Конвенция о статусе беженцев 1951г. Доступно по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

Кривошеев, К. (2021) На пути к эмирату. Чего ждать от Афганистана. Московский центр Карнеги, 21 июля 2021 г. Доступно по ссылке: <https://camegie.ru/commentary/85013>

МИД Республики Узбекистан (2021). Пресс-релиз от 20 августа 2021 г. Доступно по ссылке: <https://mfa.uz/ru/press/news/2021/press-reiz-ministerstva-inostrannyh-del-respubliki-uzbekistan---30159>

Министерство иностранных дел Исламской Республики Афганистан. Конституция Афганистана. Доступно по ссылке: <https://www.mfa.gov.af/constitution/chapter-one-state.html>

Просвириова, О. (2021). «Москва не позволит разводить самодеятельность». Почему Таджикистан против талибов, а Узбекистан – за. Русская служба BBC News, 9 сентября 2021 г. Доступно по ссылке: <https://www.bbc.com/russian/features-58492888>

РИА Новости (2021). Руслан Казакбаев: открытие второй военной базы РФ в Киргизии не обсуждается. 24 августа 2021 г. Доступно по ссылке: <https://ria.ru/20210824/kazakbaev-1746855320.html>

Ритиг, В. (2021) Почему переселение беженцев непопулярно, но необходимо. Немецкий совет по международным отношениям, памятка № 6, сентябрь 2021 г. [Rietig, V. (2021). Why the Resettlement of Refugees Is Unpopular But Necessary. German Council on Foreign Relations. Memo No.6, September 2021] Доступно по ссылке: https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-memo-btw21_06_en_vr.pdf

Риттман, М. Уильямсон, Х. (2021). Узбекистану следует сделать больше, чтобы помочь афганцам. Ташкент помог западным странам в эвакуации некоторых афганцев, но Узбекистан может и должен сделать больше. Дипломат, 8 сентября 2021 г. [Rittman, M. Williamson, H. (2021) Uzbekistan Should Do More to Help Afghans. Tashkent has assisted Western countries in evacuating some Afghans, but Uzbekistan can and should do more. The Diplomat, 8 September 2021] Доступно по ссылке: <https://thedi diplomat.com/2021/09/uzbekistan-should-do-more-to-help-afghans/>

CAA Network (2020). Центральная Азия как источник и реципиент беженцев. Аналитическая сеть Центральной Азии, 26 мая 2021 г. Доступно по ссылке: <https://www.caa-network.org/archives/19859>

Справочник ЦРУ по странам мира. Афганистан. Доступно по ссылке: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/afghanistan>

Тагаев, М. (2021). «Сначала разберитесь с нами, потом принимайте новых». Проживающие в КР афганцы требуют решить вопрос с их статусом. Радио Азаттык, 19 августа 2021 г. Доступно по ссылке: <https://rus.azattyk.org/a/31417710.html>

Умаров, Т. (2021). Унесенные «Талибаном». Падут ли режимы Центральной Азии. Московский центр Карнеги, 1 сентября 2021 г. Доступно по ссылке: <https://carnegie.ru/commentary/85243>

Фолкнер, Ч. (2021). Что будет с афганцами, когда у власти будут талибы? Газета Таймс, 29 августа 2021 года. [Faulkner, C. (2021) What will happen to Afghans now the Taliban are in charge? The Times. 29 August 2021] Доступно по ссылке: <https://www.thetimes.co.uk/article/what-will-happen-to-afghans-now-taliban-education-women-kabul-explained-ms9v7j5m9>

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СТРАНАХ ПРАЖСКОГО ПРОЦЕССА: ВЛИЯНИЕ НА МИГРАЦИЮ

Рональд Скелдон

сентябрь 2021 г.

РЕЗЮМЕ

В данном аналитическом брифе основное внимание уделяется одному из широко признанных глобальных процессов – сокращению численности населения. Развитие во второй половине прошлого века сопровождалось быстрым ростом населения. В свою очередь демографический спад или потенциальная возможность такого спада будут сопровождать развитие в первой половине нынешнего века. В данном брифе внимание акцентируется на отдельных внутренних противоречиях, создаваемых этим процессом, и, в частности, на его связи с миграцией, как внутренней, так и международной. В нем выявляются общие демографические тенденции в странах Пражского процесса, определяются различия между странами и выделяются политические проблемы, требующие решения.

ГРЯДЕТ СУЖЕНИЕ МИРА

Во второй половине XX века мир характеризовался быстрым ростом населения. В книге «Демографическая бомба» хорошо передан дух времени, когда существовали опасения, что перенаселение и неконтролируемый демографический рост приведут к краху общества.¹ Эти опасения оказались преувеличенными, в основном потому, что с тех пор общий рост пошел на спад.

К 2020 годам прогнозируется сокращение численности населения во многих странах, при этом примерно 90 стран мира потеряют население к 2100 году, в первую очередь в Европе, Восточной Азии, Латинской Америке и Карибском бассейне, а население 23 стран сократится более чем вдвое.

С демографической точки зрения мы движемся к совершенно другому миру, что будет отражаться в изменениях не только экономического и политического развития, но и глобальных моделей миграции. К 2020 годам прогнозируется сокращение численности населения во многих странах, при этом примерно 90 стран мира потеряют население к 2100 году, в первую очередь в Европе, Восточной Азии, Латинской Америке и Карибском бассейне, а население 23 стран сократится более чем вдвое.² Ожидается, что только население в арабском мире и в странах Африки к югу от Сахары будет продолжать расти, хотя и более низкими темпами.

Государства Пражского процесса (далее ПП) не застрахованы от этого процесса, и многие из них фактически находятся на пути к сокращению населения (Табл. 1). Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Грузия, Молдова, Российская Федерация, Северная Македония, Сербия, Украина и Черногория уже вступили в фазу очень медленного или отрицательного прироста населения. Однако не все развиваются одинаково, а в некоторых странах такие изменения начинаются раньше, чем в других. Ожидается, что в Азербайджане и странах Центральной Азии демографический спад не начнется до середины столетия или позже.

Табл. 1. Государства Пражского процесса, не входящие в ЕС: Общая численность населения, 1990–2100 гг. (тыс.)

	1990	2000	2020	2030	2050	2100
Армения	3 538	3 070	2 963	2 967	2 816	2 039
Азербайджан	7 243	8 123	10 139	10 740	11 065	9 162
Грузия	5 410	4 362	3 989	3 853	3 517	2 514
Албания	3 286	3 129	2 878	2 787	2 424	1 088
Босния и Герцеговина	4 463	3 751	3 281	3 127	2 685	1 641
Черногория	615	614	628	624	589	454
Северная Македония	1 996	2 035	2 083	2 051	1 857	1 249
Сербия	9 518	9 488	8 737	8 250	7 084	4 217
Косово			1 884	1,932	1 859	
Казахстан	16 384	14 923	18 777	20 639	24 024	27 918
Кыргызстан	4 373	4 921	6 524	7 446	9 126	10 985
Таджикистан	5 284	6 216	9 538	11 557	16 308	25 328
Туркменистан	3 684	4 516	6 031	6 782	7 949	8 421
Узбекистан	20 398	24 770	33 469	37 418	42 942	42 271
Беларусь	10 151	9 872	9 449	9 265	8 634	7 430
Молдова	4 366	4 203	4 034	3 886	3 360	2 012
Россия	147 532	146 405	145 934	143 348	135 824	126 143
Украина	51 463	48 838	43 734	40 882	35 219	24 413
Турция	53 922	63 240	84 339	89 158	97 140	86 170

Источник: Перспективы народонаселения мира, ООН, Том II, Нью-Йорк, Косовская перепись 2011 г.

СПАД ФЕРТИЛЬНОСТИ

Уменьшение численности населения преимущественно вызвано сокращением фертильности, которое по-разному начиналось в разных государствах ПП. Ключевым показателем является время, в течение которого страна достигает суммарного коэффициента фертильности (СКФ) около 2,2, когда население просто замещает себя (Табл. 2). Однако численность населения не сокращается внезапно. Потребуется несколько десятилетий, чтобы сокращение фертильности привело к сокращению общей численности населения, которое происходит, когда количество женщин в репродуктивном возрасте от 15 до 45 лет начинает уменьшаться. Колебания действительно случаются, а скорость сокращения может варьироваться в зависимости от ряда факторов, часто связанных с экономическими или политическими кризисами. Однако стоит подчеркнуть, что как только сокращение фертильности

Как только сокращение фертильности становится устойчивым и опускается ниже уровня воспроизводства, какого-либо значительного возврата к предыдущей тенденции обычно не наблюдается, даже если политические меры направлены на ее обращение вспять.

становится устойчивым и опускается ниже уровня воспроизводства, какого-либо значительного возврата к предыдущей тенденции обычно не наблюдается, даже если политические меры направлены на ее обращение вспять.

*Табл. 2. Государства Пражского процесса, не входящие в ЕС:
Суммарный коэффициент фертильности, 1985/1990-2095/2100 (детей на женщину)*

	1985-1990	1995-2000	2015-2020	2025-2030	2045-2050	2095-2100
Армения	2,60	1,75	1,76	1,76	1,77	1,78
Азербайджан	3,20	2,25	2,08	1,92	1,77	1,74
Грузия	2,26	1,72	2,06	1,98	1/88	1,80
Албания	3,15	2,38	1,62	1,49	1,51	1,69
Босния и Герцеговина	1,86	1,68	1,27	1,21	1,42	1,68
Черногория	2,11	1,91	1,75	1,74	1,73	1,75
Северная Македония	2,27	1,83	1,50	1,47	1,56	1,70
Сербия	2,23	1,83	1,46	1,42	1,54	1,71
Косово						
Казахстан	3,03	2,00	2,76	2,50	2,16	1,84
Кыргызстан	4,06	2,96	3,00	2,70	2,32	1,88
Таджикистан	5,50	4,29	3,61	3,22	2,68	1,95
Туркменистан	4,55	3,03	2,79	2,49	2,12	1,80
Узбекистан	4,40	3,10	2,43	2,21	1,94	1,77
Беларусь	2,08	1,31	1,71	1,75	1,79	1,81
Молдова	2,64	1,70	1,26	1,36	1,50	1,64
Россия	2,12	1,25	1,82	1,83	1,83	1,84
Украина	1,95	1,24	1,44	1,47	1,60	1,70
Турция	3,39	2,65	2,08	1,92	1,76	1,73

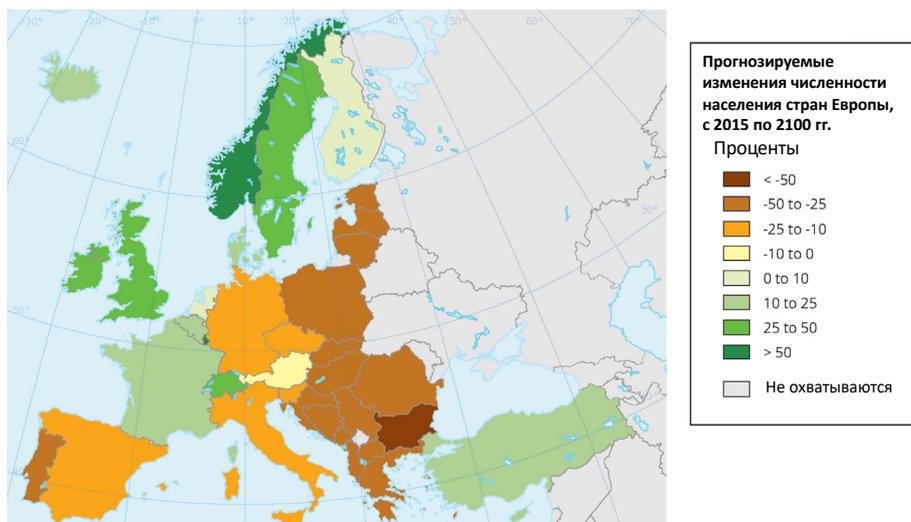
Источник: Перспективы народонаселения мира, ООН, Том II, Нью-Йорк

Процесс сокращения фертильности начался в разных странах в разное время, и проходят они это сокращение с разной скоростью. В некоторых странах, таких как Франция, которая первой начала испытывать на себе сокращение в Европе с конца XVIII века, это сокращение характеризовалось значительными колебаниями, чередуясь с периодами роста, тогда как в других странах, таких как Германия, спад был гораздо более резким и выраженным с начала XX века. В целом страны Европы достигли низкого уровня фертильности (но выше уровня воспроизводства) – 2,67 ребенка на женщину – к 1950 году, хотя за этим общим числом скрываются значительные различия в уровнях. Так, суммарный коэффициент фертильности в Великобритании в 1950 году составлял 2,18 по сравнению с 3,63 в Польше и 3,43 в соседней Ирландии.³

1980 году во всех странах современного ЕС уровень фертильности был значительно ниже уровня воспроизводства.

Несмотря на рост фертильности в Европе в конце 1950-х и в 1960-х годов, к 1980 году во всех странах сегодняшнего ЕС уровень фертильности был значительно ниже уровня воспроизводства, имея совокупный показатель 1,87. Спад продолжался, достигнув минимума в 1,43 в первые годы XXI века, после чего наблюдался небольшой рост, когда был достигнут показатель в 1,5-1,6 к 2010 годам. До конца этого столетия не ожидается увеличения до уровней, даже приближающихся к уровню замещения, при этом страны на востоке, юге и в центре ЕС уже испытали заметное сокращение численности населения к 2010 году. (см. Карту 1). Прогнозируется, что только в странах на западе и северо-западе будет отмечаться рост населения, в основном за счет миграции, хотя после Брексита ситуация для Великобритании может измениться.

Карта 1. Прогнозируемые изменения численности населения стран Европы, с 2015 по 2100 гг.



В государствах Пражского процесса, не входящих в ЕС, – России, Украине и Беларуси – фертильность либо сократилась до уровня воспроизводства, либо была очень близка к этому уровню к 1970 году; Босния и Герцеговина, Черногория, Сербия, Северная Македония, а также Грузия достигли этого уровня к 1990 году, а Албания, Армения и Республика Молдова – примерно десятью годами позже. Азербайджан достиг уровня фертильности, необходимого для воспроизводства, только после 2000 года, а Турция вышла на этот уровень в 2010 году. На рубеже веков уровень фертильности в Казахстане действительно был ниже уровня воспроизводства, но затем был отмечен исключительный рост фертильности после 2005 года, при этом дальнейшего сокращения рождаемости не ожидается до 2030-х годов. Узбекистан должен достичь уровня замещения к 2030 году, а Туркменистан, как ожидается, последует за ним примерно через 20 лет. Кыргызстан и Таджикистан оценочно достигнут этого уровня только после середины века (Табл. 2).

СОКРАЩЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ И МИГРАЦИЯ

В среднесрочной и долгосрочной перспективе численность населения будет сокращаться, а потому миграция становится все более значимым компонентом демографических изменений. Однако, как показало моделирование различных сценариев, иммиграция не может заменить население, потерянное из-за сокращения фертильности.⁴ Количество мигрантов, необходимое для поддержания численности населения страны на уровне его общей численности, рабочей силы или баланса между нынешней рабочей силой и общей численностью населения в текущий момент времени, будет намного превышать политически приемлемое значение. Не говоря о том, что обеспечение, управление и интеграция такого количества людей в течение длительного периода представляются просто нереалистичными.

Миграция может усугубить или смягчить рост или сокращение численности населения в зависимости от обстоятельств. За исключением государств, в которых все еще сохраняется относительно высокий уровень фертильности, только в таких странах, как Австралия, Канада и США, где реализуются масштабные и комплексные иммиграционные программы, численность населения будет продолжать расти стабильными, хотя и низкими темпами на протяжении всего текущего столетия.

СОКРАЩЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ И МИГРАЦИЯ В ЕС И ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Хотя с 2012 года в ЕС регистрируется больше смертей, чем рождений, в период с 1999 по 2020 годы произошло небольшое увеличение общей численности населения из-за годовой чистой иммиграции в 0,9 млн человек.⁵ За общей цифрой для ЕС скрываются значительные различия между странами, входящими в его состав. Уменьшение численности населения наблюдается вдоль его южной и восточной окраин, в то время как в северо-западных и центральных регионах наблюдается рост. Эти различия отражают относительные различия в фертильности, причем самые низкие показатели наблюдаются в Италии, Испании, Греции, Финляндии и Португалии, а также чистое центростремительное перемещение населения в экономические центры.

В **Германии**, которая была основной страной иммиграции с 1960-х годов, а в 2015 году приняла около 1 млн. соискателей убежища и беженцев, общая численность населения все равно сократится в период с 2020 по 2030 годы на пол миллиона человек с 83,7 млн. до 83,2 млн. Однако за тот же период произойдет гораздо более резкое сокращение ее рабочей силы на 8% (от 25 до 64 лет).⁶ Несмотря на важность иммиграции на протяжении нескольких десятилетий, Германия только недавно признала с политической точки зрения, что стала страной иммиграции, даже несмотря на то, что она открыла свои границы шире, чем большинство других стран, чтобы принять этнических немцев после распада Советского Союза. Несмотря на то, что она также принимала волны беженцев из бывшей Югославии в 1990-х и с Ближнего Востока в 2010-х, иммиграция только замедлила общую тенденцию к сокращению численности населения.

Великобритания была страной иммиграции в послевоенный период и неизменно демонстрировала один из самых высоких темпов роста численности населения в Северной и Западной Европе за последние десятилетия. Учитывая, что значительная часть этого роста произошла за счет миграции из ЕС, когда Великобритания была его членом, маловероятно, что рост продолжится после прекращения свободного передвижения из стран ЕС с конца 2020 года.

Прием большого числа иммигрантов каждый год, часто вопреки значительному общественному сопротивлению таким программам, является лишь частью причины, по которой общий рост численности населения продолжается. Фертильность среди иммигрантов выше, чем среди коренного населения, даже если эта фертильность со временем приближается к норме, а количество смешанных браков между иммигрантами, а также между мигрантами и коренными жителями возрастает. Так, более четверти всех рождений в Великобритании, являющейся одной из основных стран назначения в Европе, приходится на мать, родившуюся за рубежом. Следовательно, **миграция приобретает важное значение** не только для обеспечения рынка товаров и услуг и предоставления необходимых навыков, но и **для воспроизводства самого населения** в странах, где фертильность уже сократилась.

Миграция приобретает важное значение для воспроизводства самого населения в странах, где фертильность уже сократилась.

СОКРАЩЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ И МИГРАЦИЯ В СТРАНАХ ПРАЖСКОГО ПРОЦЕССА ЗА ПРЕДЕЛАМИ ЕС

Страны ПП за пределами ЕС находятся на разных стадиях демографического перехода, хотя и сталкиваются со схожими проблемами. Несмотря на то, что в большинстве из них сокращение численности населения и рабочей силы произойдет задолго до середины столетия, лишь немногие из них, за исключением России, являются важными странами назначения для миграции. Безусловно, после распада Советского Союза в 1991 году в России, Украине и Беларуси произошел значительный обмен населением, и этот процесс отразился на большинстве стран ПП, однако в трех названных странах доля родившихся за рубежом от общей численности резидентного населения колеблется в диапазоне от 8 до 11 %. Причем в этих потоках преобладают женщины в среднем возрасте от 40 до 50 лет.

Такой гендерный и возрастной состав лиц, родившихся за рубежом, типичен для иммигрантского населения стран ПП в целом, как результат создания новых государств в 80-х и 90-х годах. Эти потоки с точки зрения возраста и пола сильно отличаются от потоков квалифицированных кадров, рабочей силы и иммигрантов в ЕС, упомянутых выше, или потоков иммигрантов в другие крупные страны мира, не являющиеся государствами ПП. Потоки мигрантов в большинство государств ПП в XXI столетии замедлились или оставались стабильными. Единственным исключением является богатый полезными ископаемыми Казахстан, где работников-мигрантов по-прежнему привлекает бурно развивающаяся, богатая нефтью экономика, а также Турция по причине недавнего притока беженцев из Сирии.

Табл. 3. Государства Пражского процесса, не входящие в ЕС: Коэффициент чистой миграции (на тыс. чел., 1985/1980–2095/2100)

	1985–1990	1995–2000	2015–2020	2025–2030	2045–2050	2095–2100
Армения	-3,9	-14,2	-1,7	-1,7	-1,8	-2,4
Азербайджан	-4,7	-2,8	0,1	0,0	0,0	0,0
Грузия	-1,6	-28,0	-2,5	-2,6	-2,8	-3,9
Албания	0,0	-11,5	-4,9	-3,9	-3,2	-6,9
Босния и Герцеговина	-6,1	-8,4	-6,4	-0,2	-0,2	-0,3
Черногория	-9,8	-7,0	-0,8	-0,8	-0,8	-1,0
Северная Македония	-9,9	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,8
Сербия	-10,2	-5,9	0,5	-1,2	-1,4	-2,3
Косово						
Казахстан	-8,4	-16,4	-1,0	0,0	0,0	0,0
Кыргызстан	-6,1	-1,2	-0,6	-1,4	-1,1	-0,9
Таджикистан	-1,3	-7,9	-2,2	-1,8	-1,3	-0,8
Туркменистан	-2,3	-3,0	-0,9	-0,6	-0,5	-0,5
Узбекистан	-3,7	-2,0	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Беларусь	-0,5	1,1	0,9	0,3	0,3	0,4
Молдова	-3,9	-7,7	-0,3	-0,4	-0,4	-0,7
Россия	1,2	3,2	1,3	0,7	0,7	0,8
Украина	0,0	-1,9	0,2	0,1	0,0	0,0
Турция	-0,4	-0,3	3,5	-2,4	-0,6	-0,7

Источник: Перспективы народонаселения мира, ООН, Том II, Нью-Йорк

Однако в регионе ПП именно эмиграция, а не иммиграция, стала преобладающей в большинстве стран. Только для **России** ООН прогнозирует на конец столетия чистый приток за счет привлечения мигрантов из других государств ПП, особенно из Центральной Азии, а также из других частей бывшего Советского Союза. Считается, что в Украине и Беларуси в целом соблюдается баланс между эмиграцией и иммиграцией, но во всех остальных странах, включая Турцию после притока беженцев, прогнозируется чистый миграционный отток (Табл. 3). Таким образом, по большинству государств ПП наносится демографический «двойной удар»: устойчивое сокращение фертильности и продолжающаяся эмиграция.

ВНУТРЕННЯЯ МИГРАЦИЯ: ВЛИЯНИЕ УРБАНИЗАЦИИ В ГОСУДАРСТВАХ ПП

Влияние оттока населения на международном уровне следует рассматривать в контексте перемещения населения внутри самих государств ПП. Во всех странах будет наблюдаться растущая концентрация населения в городских районах в пределах их собственных границ (Табл. 5). К 2050 году только в одной стране, Таджикистане,

менее половины населения будет проживать в городах. В большинстве из них более двух третей населения будет проживать в городах, при этом в России, Беларуси и Турции четыре из пяти жителей будут проживать в городских районах. За исключением стран Центральной Азии, во всех остальных государствах ПП будет наблюдаться сокращение абсолютной численности сельского населения, а не только сдвиг в относительном балансе между городским и сельским населением. Устойчивый исход сельского населения оказывает глубокое влияние не столько на национальном, сколько на местном уровне, особенно в деревнях, из которых население мигрирует в города. Структура населения деревень смещается в сторону пожилых людей, которые теряют свои продуктивные и репродуктивные способности, что в конечном итоге приводит к сокращению населения сельских районов. Миграция в города вряд ли остановится, а сокращение населения в сельской местности будет создавать все более серьезную проблему. Предоставление базовых услуг изолированному и стареющему сельскому населению не только дорого, но и затрудняет поиск персонала для оказания медицинских и других услуг в сельских поселениях.

За исключением стран Центральной Азии, во всех остальных государствах ПП будет наблюдаться сокращение абсолютной численности сельского населения.

Табл. 5. Государства Пражского процесса, не входящие в ЕС: Доля населения в городских районах, 2020-2050 гг. (в %) и рост численности городского и сельского населения в 2020 г.

	Доля городского населения в 2020 г.	Доля городского населения в 2050 г.	Прирост городского населения в 2020 г. (в год)	Прирост сельского населения в 2020 г. (в год)
Армения	63,3	74,3	0,23	-1,44
Азербайджан	56,4	71,0	1,38	-1,03
Грузия	59,5	73,2	0,35	-1,81
Албания	62,1	78,2	1,29	-2,12
Босния и Герцеговина	49,0	64,6	0,61	-1,58
Черногория	67,5	77,3	0,45	-1,37
Северная Македония	58,5	72,8	0,04	-1,72
Сербия	56,4	68,8	0,61	-1,54
Косово	54,7			
Казахстан	57,7	69,1	1,19	0,42
Кыргызстан	36,9	53,6	2,05	0,60
Таджикистан	27,5	43,0	2,73	1,42
Туркменистан	52,5	68,9	2,23	0,18
Узбекистан	50,4	61,5	1,25	0,98
Беларусь	79,5	88,30	0,28	-2,29
Молдова	42,8	56,9	0,09	-1,51
Россия	74,8	83,3	0,11	-1,75
Украина	69,6	78,6	-0,27	-1,73
Турция	76,1	86,0	1,11	-1,22

Источник: *Перспективы народонаселения мира, ООН, Том II, Нью-Йорк*

В отношении миграции можно сделать относительно мало обобщений, хотя два из них, похоже, выдержали испытание временем. Во-первых, большинство людей перемещаются на относительно короткие расстояния, а во-вторых, большинство перемещающихся – это молодые люди. Это не означает, что никто не перемещается на большие расстояния. Это тоже происходит, как показывает увеличение численности диаспор ПП в Северной Америке в последние годы, хотя они остаются меньшинством. Мы также не можем сказать, что пожилые люди не перемещаются: и это происходит, о чем свидетельствует, напр., переезд бабушек и дедушек для присмотра за детьми в страны назначения, чтобы дать обоим родителям возможность работать. Однако, опять же, это меньшинство из тех, кто переезжает, в то время как большинство мигрантов попадают как в продуктивный, так и в репродуктивный возраст любого населения.

БУДУЩАЯ ДИНАМИКА РОСТА РАБОЧЕЙ СИЛЫ

Миграционные потоки из государств ПП можно сгруппировать в три общие категории: во-первых, внутрикластерные обмены населением, часто в сложной мозаике этнических групп внутри каждого кластера, которые включают в себя перемещение на короткие расстояния семей и женщин для заключения брака через границы; во-вторых, перемещение в Россию, это особенно касается стран Центральной Азии; и в-третьих, наиболее недавние перемещения в Европейский Союз, особенно из Балкан в Германию, Италию и Болгарию, из Украины в Польшу, из части Молдовы в Румынию и из Грузии в Грецию. Государства ПП превратились в источник рабочей силы для стран ЕС, которые сами находятся на более глубокой стадии демографического спада. Согласно прогнозам, рабочая сила Германии, которая определяется как население в возрасте

от 25 до 64 лет, сократится примерно на 3,5 млн. в период с 2020 по 2030 год и еще на 4 млн. к 2050 году. В Италии численность рабочей силы сократится примерно на 2,5 млн. в период с 2020 по 2030 год и почти еще на 6 млн. к 2050 году, в то время как рабочая сила Греции сократится на 1,5 млн. к 2050 году. Учитывая, что численность рабочей силы в России, согласно прогнозам, сократится на 10 млн. только в период с 2020 по 2030 год и еще более чем на 5 млн. до 2050 года, эмиграция из государств ПП будет вынужденно продолжаться.

Табл. 4. Государства Пражского процесса, не входящие в ЕС: Рабочая сила, население в возрасте 25-64 лет, 1990-2100 (в тыс.)

	1990	2000	2020	2030	2050	2100
Армения	1 714	1 443	1 649	1 525	1 461	911
Азербайджан	3 172	3 667	5 715	5 761	5 989	4 389
Грузия	2 735	2 207	2 123	1 900	1 720	1 133
Албания	1 403	1 430	1 531	1 454	1 286	384
Босния и Герцеговина	2 332	2 007	1 835	1 665	1 331	710

Северная Македония	988	1 038	1 190	1 141	955	557
Сербия	4 933	4 896	4 687	4 436	3 590	1 830
Косово						
Казахстан	7 534	7 110	9 604	9 586	11 877	13 541
Кыргызстан	1 724	1 942	3 071	3 402	4 538	5 433
Таджикистан	1 775	2 101	4 035	4 846	7 371	12 666
Туркменистан	1 333	1 779	2 940	3 269	4 104	4 295
Узбекистан	7 381	9 458	16 909	18 943	22 918	21 078
Беларусь	5 342	5 208	5 479	4 765	4 303	3 461
Молдова	2 152	2 064	2 446	2 242	1 846	938
Россия	78 947	78 456	82 808	72 712	66 915	59 623
Украина	27 391	26 354	25 202	22 175	17 871	11 509
Турция	21 596	27 642	42 980	46 520	48 944	37 615

Источник: *Перспективы народонаселения мира, ООН, Том II, Нью-Йорк, Перепись в Косово 2011 г.*

Сочетание сокращения фертильности и чистой миграции оказывает совокупное непосредственное воздействие именно на рабочую силу, а не на общий рост численности населения. За исключением стран-членов ЕС, в большинстве стран ПП с 2020 года рабочая сила будет сокращаться (Табл. 4). В эту категорию попадают Албания, Армения, Беларусь, Молдова, Россия, Северная Македония и Черногория. Рабочая сила нескольких стран – Азербайджана, Кыргызстана, Турции и Узбекистана – не сократится до 2050 года. В немногих странах – Казахстане, Таджикистане и Туркменистане – сокращение в этом столетии не ожидается. В некоторых других странах – в Грузии, Боснии и Герцеговине, Сербии и Украине – численность рабочей силы уже сокращается, по крайней мере, с 1990 года. **Сокращение наиболее продуктивного и репродуктивного элемента населения в государствах ПП уже является вопросом политики, либо с точки зрения спроса, либо предложения.** Прежде чем рассматривать варианты политики, важно понять, что рассмотрение населения государств ПП как нечто единое целое обманчиво, и что в последние годы также произошло значительное перераспределение населений этих стран.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕРЫ

Уменьшение численности населения в большинстве государств ПП в первой половине этого столетия кажется частью общей тенденции и, возможно, даже «положительным» явлением, учитывая критическую проблему глобального изменения климата. Воздействие нынешнего населения на окружающую среду считается разрушительным, поэтому любое сокращение может рассматриваться положительно. Однако воздействие на окружающую среду нельзя изменить просто цифрами: более показательными являются модели потребления. При этом численность не может расти вечно, но проблемы, связанные с сокращением

Проблемы, связанные с увеличением численности населения в предыдущем столетии, и потребуют чуткого политического вмешательства.

численности населения, будут такими же серьезными, как и проблемы, связанные с увеличением численности населения в предыдущем столетии, и потребуют чуткого политического вмешательства. Для обсуждения можно выделить четыре основные области политического вмешательства:

- Политика повышения фертильности.
- Политика переопределения рабочей силы.
- Политика замены человеческого капитала физическим: автоматизация.
- Политика импорта рабочей силы и населения.

Можно ли повысить фертильность?

Маловероятно, что общую тенденцию сокращения фертильности можно изменить, напр., путем введения выплат при рождении ребенка или субсидий по уходу за детьми. Значение политики, влияющей на фертильность, как в сторону понижения, так и в сторону повышения, вызывает большие споры. Политика может сформировать желаемое направление в краткосрочной перспективе, но количество рождений на одну женщину в долгосрочной перспективе в большей степени является результатом экономического и социального развития. Образование женщин и их участие в экономике помимо домашнего хозяйства, возможно, являются основными движущими силами спада фертильности, а попытки ограничить эту деятельность рассматриваются как противоречащие основным принципам развития, а также как неэтичные. Улучшение положения женщин благодаря образованию, что является признанным основополагающим принципом развития, приведет к тому, что число рождений на одну женщину будет продолжать сокращаться.

Способны ли бюрократические решения смягчить демографический спад?

Учитывая, что люди живут дольше из-за снижения уровня смертности, и что повышение уровня образования задерживает выход на рынок труда, имеет смысл увеличить принятый возраст выхода на пенсию. То есть вместо выхода на пенсию в возрасте 60 или 65 лет ожидается, что население будет работать до достижения возраста 70 лет и старше. Однако такие решения, возможно, больше применимы к странам, находящимся на продвинутых стадиях развития, где преобладают услуги, а не производство или сельское хозяйство. Даже в этих случаях из-за тяжелых видов деятельности, таких как вождение тяжелых грузовых автомобилей или монотонные действия на производстве, было бы нереалистично ожидать, что таким работникам будет продлен период их трудовой деятельности по сравнению с лицами, работающими в офисе, где работа из дома является более подходящим вариантом. Правительства, вероятно, столкнутся с серьезным сопротивлением со стороны профсоюзов в случае какого-либо ущемления прав трудящихся, достигнутых с таким трудом. Второй вариант – увеличить долю женщин в рабочей силе. Хотя все попытки продвижения к гендерному равенству следует приветствовать, любое такое увеличение занятости женщин, вероятно, еще больше сократит фертильность, как обсуждалось выше.

Может ли автоматизация стать волшебной пилулей?

Замена труда капиталом посредством внедрения автоматизации и искусственного интеллекта (ИИ) может смягчить нехватку рабочей силы, хотя это влияние будет варьироваться в зависимости от характера экономики. Более богатые страны и страны с большим количеством квалифицированного персонала выиграют больше, чем страны с более бедной экономикой, где в рабочей силе преобладают менее квалифицированные работники. Технологии стоят дорого и являются продуктом устоявшихся институтов углубленной подготовки. Технологии из внешних источников совершенно не обязательно легко адаптируются или внедряются в контексте местных условий: они требуют постоянной поддержки и обслуживания. Автоматизация – это не просто замена рабочей силы, она создает потребности в собственной рабочей силе. Более того, не все виды деятельности легко заменяются автоматизацией. Так, предоставление надлежащего ухода и медицинских услуг стареющему населению, хотя и сопровождается новыми технологиями, не может быть ими просто заменено.

Обеспечит ли ввоз рабочей силы и населения решение проблемы?

Возможно, самым простым решением является расширение рынка труда на страны, где рабочая сила все еще увеличивается, что, как показано выше, будет иметь место в некоторых государствах ПП еще длительное время в нынешнем столетии. Учитывая, что по мере развития стран национальная рабочая сила будет все больше ориентироваться на более квалифицированные и высокооплачиваемые рабочие места, будущий спрос на рабочую силу будет в менее квалифицированных секторах экономики, что логически может быть удовлетворено за счет импорта работников по трудовым договорам в регионе ПП. Однако миграция рабочей силы потребует долгосрочных программ, которые могут быть крайне чувствительными с политической точки зрения. Нативистская реакция на иммиграцию и перемещение рабочей силы стала движущей силой политических изменений в ЕС и в других странах иммиграции. Смогут ли государства ПП, испытывающие дефицит рабочей силы, избежать подобных проблем? По этой причине импорт рабочей силы как общая стратегия может иметь больше ограничений на практике, чем в теории.

Миграция рабочей силы потребует долгосрочных программ, которые могут быть крайне чувствительными с политической точки зрения.

ВЫВОДЫ

С политической точки зрения кажется, что необходимо будет опробовать сочетание всех четырех описанных выше стратегий, поскольку «универсальной» политики не существует. При этом также маловероятно, что какая-либо отдельная страна сможет удовлетворительно решить эти проблемы в одиночку, а ключевые стратегии миграции и развития придется разрабатывать странам каждого из кластеров ПП. Будет необходимо разработать стратегии регионального развития среди взаимодополняющих государств ПП.

Именно конкретные проблемы развития и то, как они решаются в государствах ПП, будут определять будущие направления роста численности населения и его все более важной и изменчивой составляющей – миграции. Зависимость от нефти в таких странах, как Азербайджан и Казахстан, и географическое положение большинства государств ПП на границе с крупными геополитическими державами создают очень специфические проблемы в мире, где использование ископаемого топлива и авиаперелеты будут испытывать все большее давление, поскольку международная политика по борьбе с глобальным изменением климата начинает кусаться. Следовательно, туризм, являющийся спасательным кругом для многих маргинальных экономик, может не иметь гарантированного будущего в качестве модели развития для государств ПП. Иммиграция необходимых навыков в государства ПП может замедлиться в ближайшем будущем, но эмиграция в ведущие страны ЕС и за его пределы будет продолжаться или возрастать, ускоряя демографический спад в некоторых государствах ПП с долгосрочными политическими последствиями. При этом модели развития, которым следуют страны Запада, сталкиваются с отличающимися моделями стран Востока, в частности Китая, и даже исламской моделью Афганистана. Хотя в этих моделях используется политика, которую часто считают неприемлемой в западных подходах, основанных на правах человека, они предлагают альтернативные взгляды на развитие, которые имеют глобальное воздействие и различные последствия для миграции. Миграция и перераспределение населения в различных формах по-прежнему будут характерны для государств ПП как неотъемлемые части динамики их экономического, социального и политического развития.

Ссылки

¹ Классическим выражением этой эпохи была книга Эрлиха П.Р. (1968), Демографическая бомба, [Ehrlich, P. R. (1968), *The Population Bomb*, Sierra Ballantine Book], однако см. также Медоуз Д.Х. и соавт. (1972), Пределы роста [Meadows, D. H. et al, (1972), *The Limits to Growth*, London, Pan Books].

² С.Е. Фольсет и соавт. «Сценарии фертильности, смертности, миграции и народонаселения для 195 стран и территорий с 2017 по 2100 год: прогнозный анализ для исследования глобального бремени болезней», Исследование глобального бремени болезней, *The Lancet*, 14 июля 2020 г., см.: [Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study - The Lancet](#)

Конкретные данные о народонаселении, фертильности и миграции, используемые в этом кратком обзоре, взяты из редакции издания ООН Перспективы народонаселения в мире, Том II, Нью Йорк 2019 г., см.: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-II-Demographic-Profiles.pdf

Данные о конкретных межгосударственных потоках взяты из базы данных ООН о международных мигрантах, см.: [International Migrant Stock | Population Division \(un.org\)](#)

Обращаем ваше внимание на то, что данные по Косово недоступны из источников ООН. Их можно получить в Евростате по ссылке Eurostat - [Data Explorer \(europa.eu\)](#)

³ Цифры для Европы и стран в Европе взяты из прогнозов ООН по ссылке: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-II-Demographic-Profiles.pdf
Дополнительные конкретные оценки для ЕС взяты из: Fertility rate, total (births per woman) - European Union | Data (worldbank.org)

⁴ ООН (2001 г.), Замещающая миграция: является ли это решением проблемы сокращения численности населения? Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам, Нью-Йорк [United Nations (2001), Replacement Migration: Is It a Solution to Declining Populations? Population Division, Department of Economic and Social Affairs], ST/ESA/SER.A/206.

⁵ Население ЕС в 2020 году; Смертей больше, чем рождений, Eurostat Newsrelease, 111, 2020 г., см.: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11081093/3-10072020-AP-EN.pdf/d2f799bf-4412-05cc-a357-7b49b93615f1>

⁶ См. также, В. Ритиг и А. Мюллер, Новая реальность: Германия адаптируется к своей роли основного магнита мигрантов, Институт миграционной политики, Вашингтон, 2020 г., по ссылке: migrationpolicy.org

СОЦИАЛЬНЫЙ КАПИТАЛ
И ТРАНСНАЦИОНАЛЬНАЯ
КОНТРАБАНДА МИГРАНТОВ: КАКОЕ
ВЛИЯНИЕ ОКАЗЫВАЕТ ПОЛИТИКА
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОНТРАБАНДЕ
МИГРАНТОВ

Эндрю Фэллон

май 2021 г.

РЕЗЮМЕ

Определяющей характеристикой транснационального рынка контрабанды мигрантов является принимаемое мигрантами решение о приобретении услуг для содействия их переправке через государственные границы. Это широкое определение включает большое количество разнообразных транзакций между мигрантами и субъектами, выполняющими разные роли, основанные на нюансах разнообразной местной динамики. В данном аналитическом докладе критически рассматривается влияние политики, направленной на борьбу с контрабандой, в попытке помочь правительствам установить более обоснованные политические приоритеты. Важно, чтобы политики не подходили к регулированию контрабанды мигрантов исключительно через призму преступности, безопасности и правоприменения. Хотя услуги контрабанды мигрантов приобретаются на неформальных рынках, которые нарушают национальные законы, эти неформальные рынки имеют много общих черт с другими видами законной экономической деятельности. Акцент исключительно на криминальном характере индустрии контрабанды мигрантов создает проблему, отвлекая внимание политиков от понимания того, как принимаемые ими законы и постановления влияют на жизненный опыт мигрантов. Рассматривая вопрос более комплексно, данный аналитический доклад призван предоставить государственным субъектам инструмент для понимания нюансов рынка контрабанды мигрантов и всех последствий потенциальной политики противодействия незаконному ввозу.

Растущее число исследователей предлагает более глубокое понимание неорганизованных и глубоко человеческих взаимодействий и транзакций, связанных с нерегулярными миграционными путешествиями. Не переоценивая роль транснациональной организованной преступности в контрабанде мигрантов, эта новая область исследований изучает роль межличностных отношений и знаний сообщества в содействии миграционным поездкам и уменьшении потенциальных рисков. Передаваемая через диаспоры информация о репутации поставщиков контрабандных услуг, в широком смысле именуемая «социальным капиталом», действует как регулирующий механизм в отсутствие официального государственного надзора. Доступ людей к социальному капиталу изменчив и может колебаться в зависимости от политики противодействия контрабанде в числе прочих факторов. Понимание роли социального капитала на рынке контрабанды мигрантов позволит государственным субъектам разрабатывать политику управления миграцией, которая более эффективно защищает благополучие мигрантов.

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ РЫНКА УСЛУГ КОНТРАБАНДЫ МИГРАНТОВ

Структура и организация субъектов рынка контрабанды мигрантов

Рынок контрабанды мигрантов возникает из-за несоответствия между количеством законных и легкодоступных маршрутов миграции и спросом на миграцию, что приводит к возникновению неформального рынка. На этом рынке не существует единого типа поставщика услуг, а разброс по типу присутствующих субъектов

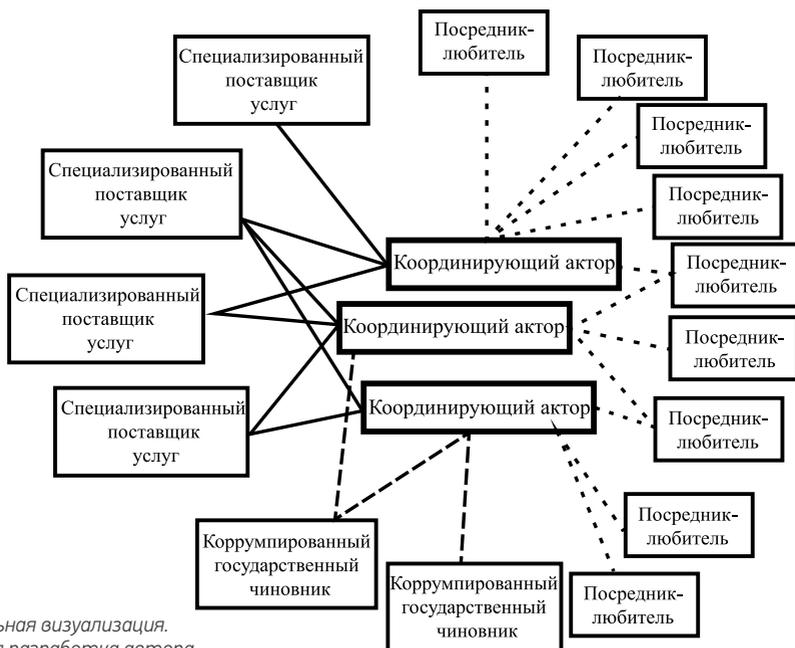
широк, но данные свидетельствуют о существовании разделения труда, в зависимости от ролей, выполняемых различными субъектами, содействующими оказанию контрабандных услуг.¹ Подобно клиентам на легальных экономических рынках, мигранты покупают товар – опыт скрытного пересечения национальных границ. Различные субъекты неформального рынка контрабанды мигрантов предлагают разные виды услуг по разным ценам, что приводит к процессу подбора между клиентом и поставщиком услуг.² Люди принимают решение прибегнуть к услугам контрабандистов по нескольким причинам. Среди прочего покупка контрабандных услуг может ускорить отъезд мигрантов из опасных ситуаций и дополнительно предусматривать вспомогательные услуги, такие как питание, проживание, поддельные документы и помощь в поиске работы по прибытии.³ Приобретая услуги по контрабанде мигрантов на неформальном рынке, мигранты проявляют свободу выбора, определяя, какой из доступных поставщиков услуг лучше всего отвечает их потребностям.

Рынок контрабанды мигрантов преимущественно демонстрирует социальную организацию. Это подразумевает отсутствие имплицитной связи между субъектами рынка и крупными преступными организациями. Кроме того, социальная атмосфера рынка контрастирует с привычным изображением контрабандистов как безразличными или хищными. Между тем у некоторых контрабандистов есть неденежные стимулы для оказания своих услуг, такие как желание помочь членам семьи и членам своего сообщества.⁴ Мигранты, нуждающиеся в контрабандных услугах, часто принимают активное участие в поиске поставщиков услуг и могут полагаться на рекомендации своих семей, друзей и сообществ.⁵ Эта зависимость от социальных сообществ в получении доступа к рынку контрабанды создает среду, в которой поставщики услуг часто делятся по родству, общине, этнической, религиозной и географической принадлежности.⁶ **Однако, при всех этих различиях, социальные отношения являются основным организующим фактором.**⁷ Социально организованный характер контрабандной индустрии контрастирует с изображением контрабандистов в политике и СМИ как откровенно аморальных элементов. Поставщики контрабандных услуг удовлетворяют потребности своих сообществ и часто воспринимаются на местном уровне как поставщики необходимых услуг, а не как преступники.⁸ Более того, социальная организация контрабанды мигрантов создает группы поставщиков услуг в зависимости от специфики, существующей на местах, чьи методы работы, структура и развитость соответствуют местной политической экономике и уровню пограничного правоприменения в регионе, в котором они работают.⁹ Высокий уровень расслоения на местах подтверждается данными из разных регионов мира и прямо противоречит описаниям иерархически организованных транснациональных преступных синдикатов, доминирующих на рынке контрабанды мигрантов.¹⁰ В реальности **рынок контрабанды мигрантов состоит из случайных отношений между субъектами в определенных местах и отвечает потребностям членов их сообществ.**

Из-за локализованного характера поставщиков услуг и их географической стратификации рынок контрабанды мигрантов следует понимать как горизонтально организованный, а не иерархический. **Рынок состоит из множества небольших групп субъектов, иногда сотрудничающих, а иногда конкурирующих, стремя-**

щихся получить прибыль, незаметно перемещая людей через границы.¹¹ Эти группы субъектов различаются по размеру и сложности организации, но большинство из них следует понимать как *сети* разрозненных независимых субъектов, выполняющих индивидуальные роли в более крупной контрабандной операции, а не как организованные преступные синдикаты со строгой пирамидальной структурой.¹² Данные из балканского региона, Западной Азии, Северной Африки и Восточного Средиземноморья свидетельствуют, что сети, содействующие нерегулярной миграции, **обычно не имеют центральной структуры и организованы** на основе разделения труда между участвующими субъектами.¹³ Связи субъектов не ограничиваются одной сетью, содействующей контрабанде мигрантов, как показано на **Рис. 1**.

Рис. 1 – Горизонтальная сетевая организация рынка контрабанды мигрантов



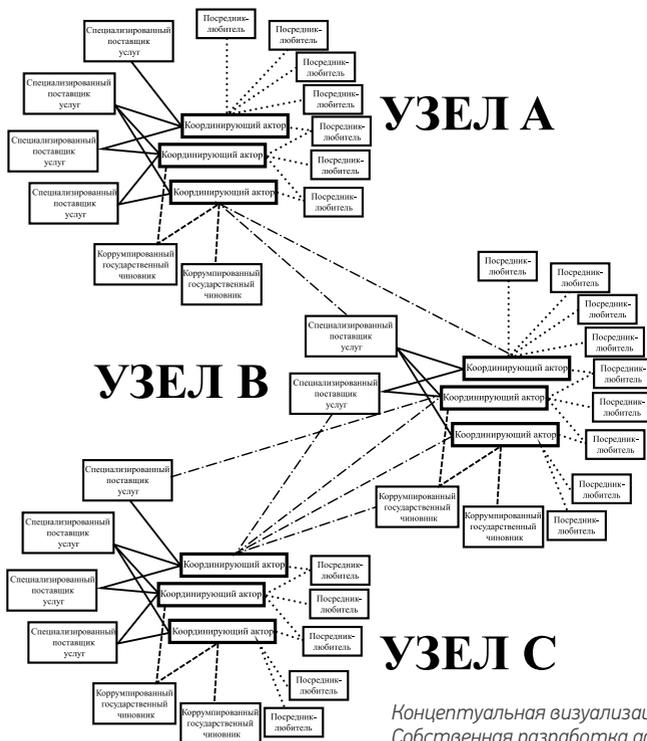
Концептуальная визуализация.
Собственная разработка автора.

Это разделение труда происходит на основе функции и удобства, а не явной субординации, при этом разные субъекты внутри сетей координируют отдельные необходимые элементы. Горизонтальная структура сетей является результатом их зависимости от социальных связей между различными субъектами, при этом многие субъекты связаны с несколькими сетями, но редко связаны со всеми участниками какой-либо одной сети. Субъекты, связанные с большим количеством других поставщиков услуг в более обширной географической зоне, могут выступать в роли координатора и использовать свои налаженные связи для получения более высокой прибыли, но такие субъекты составляют явное меньшинство на рынке.¹⁴ Некоторые мигранты предпочитают работать с контрабандными сетями как с посредни-

нами, пытаюсь установить связь с заказчиками, заинтересованными в услугах своих же этнических или родственных общин, для финансирования своих путешествий, что размывает грань между мигрантом и контрабандистом.¹⁵ Уровень участия субъектов может быть разным, при этом некоторые сети используют специализированных поставщиков услуг только по мере необходимости, напр., тех, кто занимается подделкой документов.¹⁶ Многие из тех, кто предоставляет определенные услуги, ограничивают свои операции определенным географическим регионом, но могут быть связаны с несколькими контрабандными сетями одновременно.¹⁷ Коррупцированные государственные чиновники также могут служить поставщиками услуг в различных местах, играя ключевую роль в обеспечении функционирования некоторых контрабандных сетей.¹⁸ Связи между субъектами в сети неоднородны и зависят от разной степени налаженности и частоты контактов, основанных на уникальных межличностных отношениях.

Случайный характер связей между субъектами контрабандных сетей позволяет им быстро реагировать на изменения в среде правоприменения и продолжать функционировать даже в случае разрушения некоторых своих связей.¹⁹ Эта черта присуща как субъектам на низовых уровнях благодаря их способности поддерживать связи с несколькими сетями, так и субъектам на высоком уровне благодаря большому количеству их связей с поставщиками услуг. **Не существует целостного и единого рынка контрабанды мигрантов**, при этом связи между разными географическими регионами и различными субъектами, действующими на местах, могут наслаиваться, как показано на Рис. 2.

Рис. 2 –
Отсутствие иерархии в транснациональной организации контрабанды мигрантов



Концептуальная визуализация.
Собственная разработка автора.

Доступ к физическому (напр., транспортным средствам) и социальному (напр., знаниям) капиталу, связанному с миграцией, определяет выбор мигрантами маршрута и способа транзита, участие поставщиков услуг на рынке незаконного ввоза и методы работы субъектов рынка. Доступ к ликвидности и финансовому капиталу позволяет мигрантам быть более избирательными в отношении нанимаемых ими поставщиков услуг контрабанды, а дополнительные финансовые ресурсы часто коррелируют с более успешными миграционными путешествиями.²⁰ Впрочем, связанный с миграцией физический капитал, такой как физическая подготовленность и доступ к транспортным средствам, также может влиять на потребности мигрантов в поставщиках контрабандных услуг. Кроме того, предыдущий опыт миграции или доступ к информации о миграционных маршрутах и поставщиках услуг представляют собой форму миграционного социального капитала, влияющего на решения при планировании поездок и покупке контрабандных услуг.²¹ Базовые формы физического капитала, такие как транспортные средства, и базовые формы социального капитала, такие как знание местной географии, присутствуют в избытке, что снижает барьеры для выхода на рынок контрабанды мигрантов. Местное население часто воспринимает этот рынок как прибыльный, и законные экономические субъекты с соответствующими навыками или транспортными средствами могут выйти на рынок на короткий период времени для получения прибыли из-за изменений в их основном экономическом секторе или в спросе на контрабандные услуги.²² Горизонтальный характер рынка контрабанды позволяет субъектам легко адаптироваться к выходу на рынок и уходу с него и быстро реагировать на изменения в национальной тактике пограничного правоприменения.²³ **Стратегии пограничного правоприменения часто являются результатом ложного убеждения, что эффективная политика противодействия контрабанде может полностью предотвратить нерегулярную миграцию.**²⁴ На самом деле горизонтальная структура и ситуативный характер связей в индустрии контрабанды позволяет ей открывать новые маршруты и адаптироваться быстрее, чем директивным органам, о чем свидетельствуют примеры из Турции, Западных Балкан и Нигера.²⁵

Идея конкретных и заранее определенных маршрутов миграции – это миф. Между тем при анализе более широкого географического контекста выявляются общие тенденции в миграционных маршрутах, при этом существуют значительные различия в конкретных маршрутах, используемых в том или ином районе. Так, несмотря на частую подачу «балканского миграционного маршрута» в СМИ и в политических заявлениях как монолитного, на самом деле этот «маршрут» представляет собой совокупность многочисленных пересекающихся маршрутов, охватывающих регион. Множество маршрутов тянутся из Греции и Турции через Албанию, Северную Македонию и Болгарию, простираясь на север через Румынию, Сербию, Косово (Резолюция 1244/1999 СБ ООН), Черногорию и Боснию и Герцеговину, а затем достигают Венгрии и Хорватии.²⁶ Мигранты и поставщики контрабандных услуг используют это разнообразие маршрутов, чтобы обойти изменения в политике пограничного правоприменения, переключаясь на работающие альтернативы. Это переключение на другие маршруты может происходить на разных уровнях, включая местный, национальный и континентальный. В 2014 г. возникли многочисленные переходы между Грецией и Македонией, иллюстрируя изменения на местном уровне.²⁷ На национальном уровне маршруты быстро менялись между Эдирне и Чанаккале в Турции и между Венгрией и Хорватией в Сербии.²⁸

На континентальном уровне маршруты изменились, чтобы избежать новых препятствий на Балканском полуострове в 2015 г., протянувшись через Россию в сторону Норвегии.²⁹

Изменение миграционных маршрутов объясняется гибкостью операционной модели поставщиков контрабандных услуг, которые **подстраиваются под изменения спроса на свои услуги и под препятствия, которые они пытаются преодолеть**, на национальных границах. Ни миграционные маршруты, ни поставщики контрабандных услуг не являются полностью взаимозаменяемыми. Таким образом, поскольку факторы, формирующие рынок, изменяются, низкие барьеры для входа позволяют новым субъектам предлагать собственные услуги или маршруты, способные, по их мнению, принести прибыль, и создавать среду, в которой каждый отдельный поставщик услуг контролирует очень небольшую часть всего контрабандного рынка.³⁰ Разнородный характер контрабандных услуг и маршрутов также позволяет мигрантам сравнивать цены, чтобы найти поставщика, отвечающего их потребностям.³¹ Кроме того, дифференциация предоставляемых услуг и высокий спрос на рынке часто побуждают поставщиков услуг отказываться от работы в условиях антагонистической конкуренции друг с другом, а в некоторых случаях даже способствуют сотрудничеству.³² На рынке, свободном от политического влияния, такое сотрудничество не ограничивается субъектами низкого уровня, а исследования свидетельствуют, что даже субъекты высокого уровня готовы сотрудничать для удовлетворения высокого спроса и координации более длительных поездок.³³ Формы конкуренции и сотрудничества на рынке контрабанды мигрантов отражают контекстно-зависимую динамику и не должны обобщаться.

Роль репутации и социального капитала на рынке контрабанды мигрантов

Сложные сети различных миграционных маршрутов пересекаются в ключевых точках, известных как узловые города, которые служат связующим звеном, объединяющим более крупные миграционные тенденции. Такие города обычно расположены в непосредственной близости от политических границ или географических препятствий и служат перевалочными пунктами как для поставщиков контрабандных услуг, так и для мигрантов, желающих приобрести услуги. «Узловой город» не имеет точного определения за пределами района, где собираются мигранты и лица, предлагающие миграционные услуги. Этот термин может относиться к различным местам, среди которых: городские мегаполисы, такие как Афины, Белград, Стамбул и Милан; города в непосредственной близости от важных перекрестков, такие как Бодрум, Эдирне и Измир; и промежуточные пункты прибытия, такие как Хиос, Кос, Лесбос, Самос и Ван.³⁴ В европейском контексте узловые города также фигурируют во внутренней миграции между государствами-членами ЕС.³⁵

Горизонтальная организация индустрии контрабанды обеспечивается более высокой концентрацией различных поставщиков услуг в узловых городах, а способность этих поставщиков услуг адаптироваться и выдерживать изменения в миграционных маршрутах наделяет узловые города дополнительной устойчивостью.³⁶ Концентрация субъектов в узловых городах также приносит пользу местной эко-

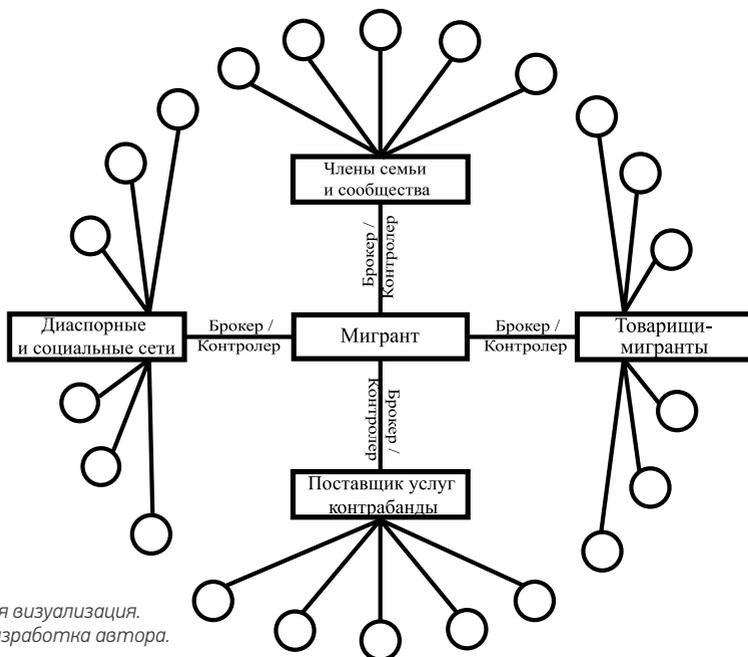
номике и позволяет мигрантам делать паузы и работать, чтобы профинансировать дальнейшие сегменты своих путешествий.³⁷ Важно отметить, что узловые города служат мигрантам ключевым местом для накопления социального капитала и сбора информации о предстоящем пути и репутации потенциальных поставщиков контрабандных услуг, что способствует сокращению рисков, присущих нерегулярной миграции.³⁸ **Социальный капитал представляет собой все знания, информационные ресурсы и отношения, доступные определенной группе.**³⁹ Социальный капитал распространяется через родственников, знакомых и сообщества, подразумевая сетевую организацию, а отдельные лица могут выступать как посредниками, так и контактными лицами для сетей социального капитала.⁴⁰ **Узловые города служат важными пространствами знаний, где участники существующих сетей социального капитала выступают информационными посредниками для вновь прибывших.**

Социальный капитал, накапливаемый мигрантами, противодействует явной информационной асимметрии, характерной для рынка контрабанды мигрантов. Эта информационная асимметрия ставит поставщиков услуг контрабанды мигрантов во властное положение, поскольку многие мигранты считают их одним из самых надежных источников информации о потенциальных миграционных маршрутах.⁴¹ Однако из-за множества поставщиков услуг на рынке отдельные субъекты на рынках, для которых характерна информационная асимметрия, стремятся внушить своим клиентам уверенность в том, что они не лгут об обещанных ими услугах.⁴² Хотя в некоторых случаях поставщики услуг предоставляют гарантии, эта уверенность в первую очередь проистекает из социального капитала, связанного с репутацией поставщиков контрабандных услуг.⁴³ Возможность мигрантов получить доступ к информации о репутации субъектов зависит от их социальной близости к поставщикам контрабандных услуг.⁴⁴

Социальный капитал мигрантов происходит из совокупности источников. Если человек происходит из сообщества с миграционной историей, члены семьи и родственные связи часто обеспечивают основу социального капитала.⁴⁵ Информация из единственного заслуживающего доверия источника может повлиять на решение мигрантов в большей степени, чем из множества менее надежных источников.⁴⁶ Недавнее распространение социальных сетей позволило мигрантам легко получать доступ к социальному капиталу, создаваемому целыми диаспорными общинами, что помогает мигрантам избегать потенциально опасных ситуаций.⁴⁷ Распространение недорогих смартфонов и сменных SIM-карт позволяет мигрантам накапливать социальный капитал с цифровых платформ, таких как Facebook, Skype, Telegram, Viber и WhatsApp.⁴⁸ Хотя эти источники не заменяют ранее существовавшие источники социального капитала, такие как личные отношения, социальные сети значительно увеличивают масштабы транснациональных диаспоральных сетей и возможности распространения информации через них. Однако **не следует переоценивать роль социального капитала в полном устранении информационной асимметрии и незащищенности; информация, собранная с помощью социального капитала, часто бывает неполной, а в некоторых случаях даже неточной.** Такие случаи варьируются от неправильных указаний и описаний возможностей трудоустройства до случаев, когда знакомые взимают с мигрантов высокую плату за сомнительную юридическую помощь при подаче ходатайств о

предоставлении убежища.⁴⁹ Кроме того, доступ мигрантов к социальному капиталу неодинаков – так, доступ мигрантов из периферийных сельских районов, менее населенных районов или районов с меньшим миграционным опытом серьезно ограничен.⁵⁰ Таким образом, хотя степень социального капитала мигрантов зависит от их доступа к множеству информационных сетей, роль посредников и контактных лиц каждой отдельной сети изменяет доступную им информацию, как показано на рисунке **Рис. 3**.

Рис. 3 – Обзор источников социального капитала

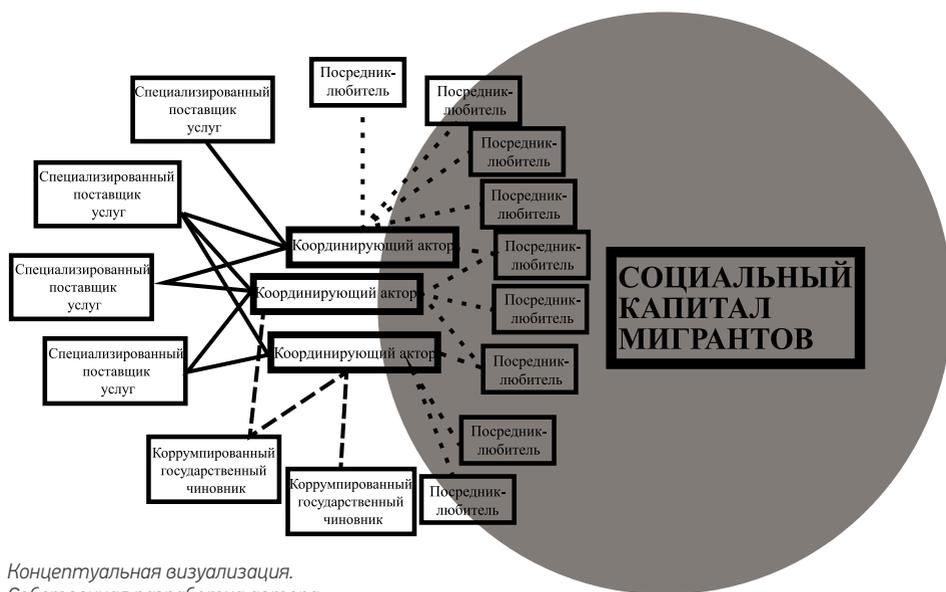


*Концептуальная визуализация.
Собственная разработка автора.*

Поскольку социальный капитал влияет на выбор мигрантами поставщиков услуг, поддержание положительной репутации часто формирует стратегии прибыльности поставщиков контрабандных услуг. Репутация поставщика контрабандных услуг является одним из наиболее важных критериев, влияющих на выбор мигрантов, при этом некоторые даже отдают предпочтение поставщику с положительной репутацией по сравнению с альтернативными более дешевыми вариантами.⁵¹ Поставщики контрабандных услуг осознают, что поддержание хорошей репутации является неотъемлемой частью поддержания своей прибыльности, и часто уделяют приоритетное внимание защите своей репутации.⁵² Власть репутации может даже выходить за рамки отдельных субъектов, при этом репутация злоупотреблений со стороны определенных субъектов потенциально может негативно повлиять на других поставщиков услуг на том же рынке.⁵³ Во избежание создания негативной репутации, которая будет распространяться через социальные сети диаспоры, поставщики контрабандных услуг могут предлагать

мигрантам скидки, если не могут предоставить ожидаемые услуги.⁵⁴ Стремясь защитить социальные отношения и извлечь выгоду из спроса со стороны определенных сообществ, поставщики контрабандных услуг могут также предоставлять некоторым мигрантам услуги более высокого качества и возможности ускоренного отъезда для создания положительной репутации.⁵⁵ Эта зависимость от репутации также препятствует использованию информационной асимметрии на рынке для получения более высокой прибыли.⁵⁶ Рис. 4 иллюстрирует, каким образом социальный капитал мигрантов обеспечивает доступ к рынку контрабанды мигрантов и определяет их выбор доступных поставщиков услуг. Важно отметить, что роль социального капитала на рынке контрабанды мигрантов не статична, поскольку политика противодействия контрабанде влияет на его актуальность и применимость.

Рис. 4 – Социальный капитал и рынок контрабанды мигрантов



Концептуальная визуализация.
Собственная разработка автора.

ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОНТРАБАНДЕ НА РЫНОК КОНТРАБАНДЫ МИГРАНТОВ

Анализ современной политики противодействия контрабанде

Реализуемые в настоящее время опции политики противодействия контрабанде преимущественно основываются на ошибочном убеждении, что существует прямая причинно-следственная связь между усилением пограничного правоприменения и сокращением объемов контрабанды мигрантов. Такие нарративы часто предполагают, что службы национальной безопасности обладают уровнем

согласованности и эффективности, которых они никогда не могут продемонстрировать.⁵⁷ Секьюритизация политики противодействия контрабанде не существует в вакууме; скорее такая политика катализирует коэволюцию на рынке контрабанды мигрантов. Таким образом, принимая политические решения, основанные на бюджетных ограничениях, важно понимать все последствия секьюритизации стратегий противодействия контрабанде.

В 2015 г. страны более широкого европейского региона уделяли приоритетное внимание физическим барьерам для предотвращения контрабанды мигрантов и нерегулярной миграции, что привело к одновременному строительству самого большого количества европейских пограничных стен в новейшей истории. Так, стены были возведены на границах Венгрии и Хорватии, Венгрии и Сербии, Северной Македонии и Греции, Австрии и Словении, Словении и Хорватии, Великобритании и Франции в Кале, Латвии и России.⁵⁸ С тех пор новые стены были построены в Норвегии, Эстонии, Литве и Болгарии, а в начале 2021 г. продолжилось строительство нового барьера вдоль греческой реки Эврос.⁵⁹ Эта политика не устраняет рынок для контрабанды мигрантов, но влияет на его местную динамику и может привести к расширению контрабандной деятельности.⁶⁰ Полномочия Европейского агентства пограничной и береговой охраны (далее «Frontex») были расширены в 2016 г. для создания постоянного резерва пограничников и транспортных средств, который к 2027 г. достигнет 10 тыс. пограничников.⁶¹

На море приоритеты политики сместились с поисково-спасательных операций (ПСО) в рамках операции Frontex «Тритон» в 2014 г. из-за убеждения, что такая деятельность послужила фактором притяжения для миграции, несмотря на свидетельства того, что отсутствие ПСО не сдерживает миграцию, а только увеличивает миграционную смертность.⁶² Приоритет стратегии противодействия контрабанде в рамках операции «София», являющейся преемником «Тритона», был отдан захвату и уничтожению судов контрабандистов, а за образец была взята предыдущая операция по борьбе с пиратством «Атланта» в Сомали.⁶³

Реализация стратегий секьюритизации в борьбе с контрабандой основана на ошибочном допущении, что методы, эффективные против торговли людьми, терроризма и контрабанды наркотиков, окажутся в равной мере эффективными против децентрализованного и социально организованного рынка контрабанды мигрантов. Включение Европейского центра по борьбе с контрабандой мигрантов в Европейский центр по борьбе с организованной преступностью (ЕСОЦ) и его сотрудничество с Европейским контртеррористическим центром демонстрируют это ложное представление.⁶⁴ Дополнительной иллюстрацией этой точки зрения является создание Великобританией в 2016 г. «Целевой группы по борьбе с организованной иммиграционной преступностью» как стратегии борьбы с контрабандой.⁶⁵ Операция Frontex «Фемида», пришедшая на смену операции «Тритон» в 2018 г., по-прежнему объединяет нерегулярную миграцию с транснациональной организованной преступностью и терроризмом.⁶⁶

Такая тактика борьбы с контрабандой является результатом неправильного представления о том, что конвергенция различных секторов транснациональной «незаконной» неформальной экономики неизбежна и что их организация и деятельность аналогичны.⁶⁷ Такая политика не учитывает роль, которую играет го-

сударство в стимулировании изменений на рынке контрабанды мигрантов и в содействии консолидации рыночного контроля со стороны субъектов.⁶⁸ Аналитическая и риторическая связь, выстроенная между терроризмом и контрабандой мигрантов, может снизить приоритет разработки эффективных механизмов правовой защиты мигрантов внутри ЕС и послужить дурным примером для подражания третьим странам.⁶⁹ Проведение различий между «легальными» и «нелегальными» соискателями убежища как в Соглашении между ЕС и Турцией 2016 г., так и в предлагаемых британских реформах убежища, демонстрирует далеко идущие последствия политики противодействия контрабанде, основанной на таких аналитических ошибках.⁷⁰ И, наконец, инициативы, объединяющие удаление контента, связанного с терроризмом и контрабандной мигрантов из социальных сетей, могут ограничивать доступ мигрантов к защитным преимуществам социального капитала.⁷¹ Эта тактика борьбы с контрабандой неверно трактует роль социальных сетей как движущую силу миграции, а не как инструмент информирования для уже запланированных миграционных путешествий.⁷²

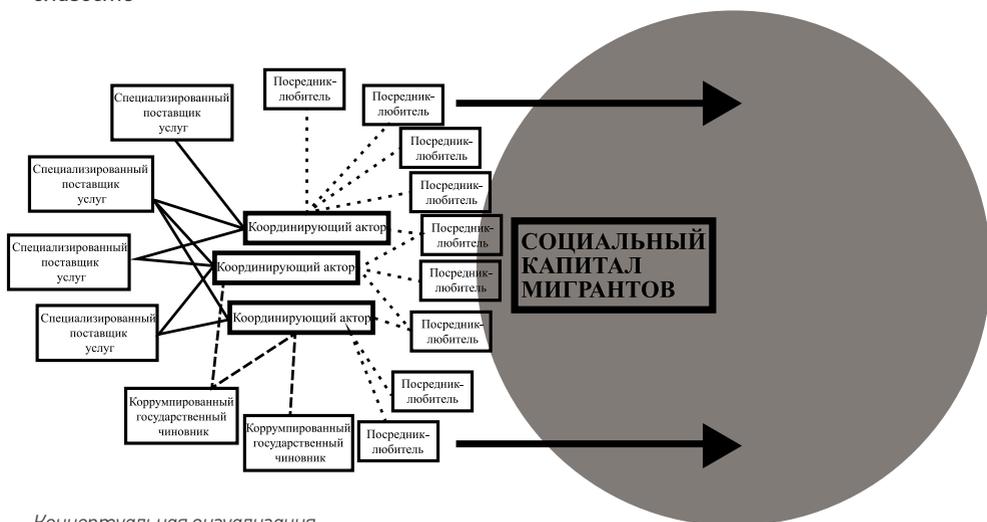
Смена маршрутов и социальный капитал

Подобно ошибочному убеждению, что усиление правоприменения напрямую коррелирует с более низкими показателями контрабанды, современные варианты политики часто основываются на предположении, что действия, направленные на повышение стоимости услуг контрабанды, заставят рынок сузиться. Во многих случаях более строгое пограничное правоприменение и повышенный риск задержания повышают операционные расходы поставщиков контрабандных услуг, но эти дополнительные затраты ложатся непосредственно на мигрантов в виде повышения цен.⁷³

Горизонтальная организация рынка контрабанды мигрантов и гибкий выход на рынок и уход с него позволяет отрасли реагировать на правоприменительные меры и продолжать работать, свидетельствуя, что политика, направленная на полное устранение рынка, не принесет большого успеха; тем не менее, важно проанализировать побочные эффекты такой политики на рынке. Когда дело касается ужесточения правоприменения, данные из региона Западных Балкан, Нигера и Ливии систематически демонстрируют, что цены, взимаемые с мигрантов, повышались синхронно.⁷⁴ Данные моделей подбора рынков труда показывают, что выбор мигрантов реагирует на изменения цен на контрабандные услуги, иными словами, **ужесточение правоприменения также вынудит мигрантов переключаться на альтернативные маршруты.**⁷⁵ Это изменение может происходить как в макро-, так и в микромасштабе из-за диверсификации маршрутов либо в пределах одного географического района, либо в совершенно новые регионы. Множество свидетельств из регионов Сахеля, Северной Африки, Восточного Средиземноморья и Западных Балкан подтверждают, что мигранты часто переключаются на более отдаленные и незнакомые маршруты.⁷⁶ Действительно, вынуждая уводить маршруты миграции и контрабандной деятельности от прежних узловых городов, политика секьюритизации пограничного правоприменения может ограничить доступ мигрантов к защитным преимуществам социального капитала и помешать гуманитарным наблюдателям выявлять потенциальные злоупотребления.⁷⁷ **Рис. 5** иллюстрирует, каким образом переключение на другие маршруты уменьшает

социальную близость мигрантов к поставщикам контрабандных услуг, сокращая применимый социальный капитал мигрантов.

Рис. 5 – Влияние переключения мигрантов на незнакомые маршруты на социальную близость



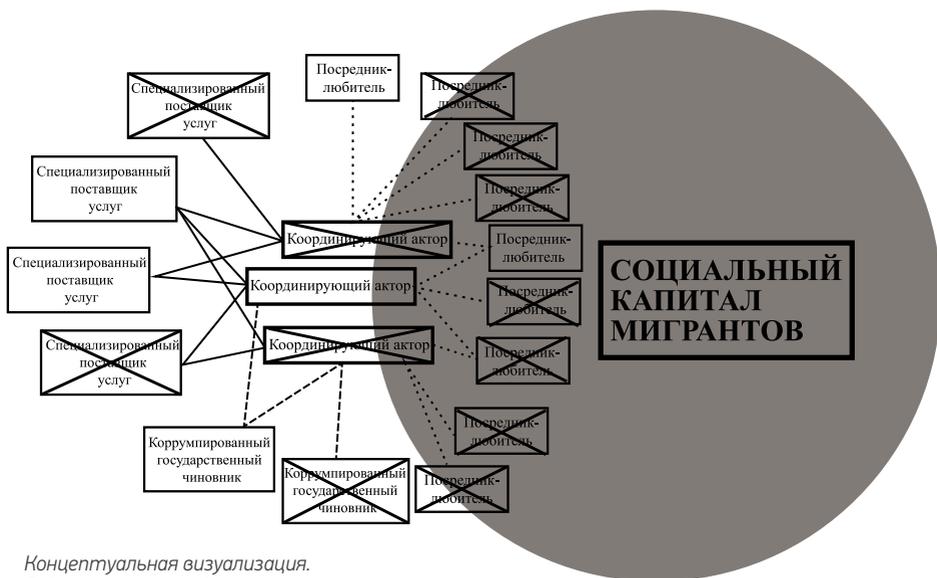
Концептуальная визуализация.
Собственная разработка автора.

Контроль рынка и социальный капитал

Хотя конкретные последствия более строгого правоприменения в отношении контрабанды мигрантов зависят от контекста и варьируются в зависимости от множества динамических факторов, формирующих рынок, несколько примеров подтверждают, что усиление правоприменения может способствовать консолидации рыночного контроля в руках небольшого числа субъектов. Разрушение связей рынка контрабанды и изменение маршрутов из-за усиления мер безопасности также негативно влияет на бизнес поставщиков дополнительных услуг в местной экономике.⁷⁸ Более высокие эксплуатационные расходы также более существенно влияют на субъектов-любителей на рынке контрабанды мигрантов, таких как частично занятые поставщики услуг и посредники, из-за их более низкой нормы прибыли и могут привести к их уходу с рынка.⁷⁹ Политика борьбы с контрабандой часто оказывает непропорционально сильное влияние на этих мелких субъектов из-за большей видимости их работы, однако такая деятельность не повлияет столь же сильно на субъектов со связями на высоких уровнях и не предотвратит контрабандную деятельность в целом.⁸⁰ В некоторых контекстах усиление правоприменения может также катализировать профессионализацию рынка, с примерами ожесточенной конкуренции, возникающей между субъектами, которая еще больше консолидирует контроль над рынком.⁸¹ В регионах, где рынок контрабанды мигрантов традиционно функционировал как домашний бизнес, предусматривающий непосредственную социальную близость между поставщиками услуг

и мигрантами, консолидация контроля над рынком может снизить мотивацию поставщиков услуг полагаться на свою репутацию для поддержания прибыльности.⁸² Это лишает мигрантов защитных преимуществ социального капитала, как показано на Рис. 6. Таким образом, секьюритизация миграции может вытеснить мелких игроков и снизить зависимость поставщиков услуг от поддержания положительной репутации.

Рис. 6 – Влияние ухода субъектов с рынка на социальный капитал



Концептуальная визуализация.
Собственная разработка автора.

Изменения в составе рынка и роли репутации могут еще больше изменить методы работы субъектов рынка контрабанды мигрантов. Хотя злоупотребления и эксплуатация не являются неотъемлемой частью системы, субъекты могут использовать информационную асимметрию для увеличения своей прибыли в ситуациях, когда конкуренция сокращается или им приходится меньше полагаться на свою репутацию.⁸³ Эксплуатация не ограничивается синдикатами организованной преступности и может происходить даже внутри одной этнической или родственной группы, когда секьюритизация политики противодействия контрабанде создает дополнительную нагрузку на поставщиков услуг.⁸⁴ Переключение на более отдаленные маршруты и рост цен на контрабандные услуги могут повысить шаткость положения мигрантов, испытывающих нехватку ликвидности, что приведет к более высоким темпам финансируемой в долг миграции.⁸⁵ Более широкая зависимость от поставщиков контрабандных услуг, участвующих в таких схемах, в дополнение к усилению рыночного контроля со стороны крупных субъектов, может еще больше увеличить риск попасть в ситуацию торговли людьми или в затруднительное положение в пути.⁸⁶ Опасно, что эскалация секьюритизации и уменьшение зависимости субъектов от социального капитала могут изменить их операционные стратегии в пользу похищения людей и вымогательства для извлечения прибыли от мигрантов.⁸⁷

Секьюритизация, коррупция и спонсируемое государством вымогательство под предлогом защиты

Повышенное участие силовиков предоставляет коррумпированным чиновникам и пограничникам дополнительный потенциал для использования спонсируемого государством вымогательства под предлогом защиты. Такие ситуации возникают, когда субъекты используют власть своего положения для выборочного обеспечения правоприменения в целях собственной финансовой выгоды.⁸⁸ Мигранты часто платят взятки, на которые рассчитывают лица, причастные к спонсируемому государством вымогательству под предлогом защиты, а не поставщикам контрабандных услуг, и это способствует резкому увеличению стоимости миграционных путешествий.⁸⁹ Поставщики контрабандных услуг могут использовать связи, установленные с коррумпированными сотрудниками служб безопасности, для дальнейшего укрепления своего контроля над рынком, заставляя их использовать свои полномочия для преследования конкурирующих поставщиков услуг контрабанды.⁹⁰ Хотя одним многообещающим видом политики борьбы с корыстными субъектами контрабанды мигрантов является вмешательство со стороны сообщества, интеграция коррумпированных сотрудников служб безопасности в отрасль контрабанды ограничивает потенциал такой политики.⁹¹

РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

Осуществляя политику противодействия контрабанде, национальные правительства, естественно, сталкиваются с бюджетными ограничениями. Указанные ниже критерии создают четкие руководящие принципы, с помощью которых национальные правительства могут устанавливать эффективные приоритеты для обеспечения того, чтобы бюджетные ресурсы, которые они выделяют на политику противодействия контрабанде, точно отражали характер рынка услуг по незаконному ввозу мигрантов. Эти руководящие принципы поощряют политику, которая уделяет приоритетное внимание безопасности мигрантов, избегая при этом негативных изменений в структуре и методах работы субъектов рынка.

1. Не существует универсальной стратегии противодействия рынку услуг контрабанды мигрантов, а также нет прямой причинно-следственной связи между усилением секьюритизации и сокращением деятельности по контрабанде мигрантов. Любая реализуемая стратегия должна быть контекстно-зависимой и отражать уникальную динамику местной политической экономики. *Это возможно только в том случае, если свидетельства, полученные в результате тщательного сбора этнографических данных, будут использоваться для принятия политических решений.*

2. Не существует единой «бизнес-модели» рынка контрабанды мигрантов из-за продемонстрированной субъектами способности гибко адаптироваться, что подразумевает невозможность «разрушить бизнес-модель» контрабанды мигрантов с помощью политики противодействия контрабанде без понимания основных причин существования этого рынка. Это предполагает *открытие доступных и приемлемых путей легальной миграции.*

3. Политика противодействия контрабанде *не должна опираться на допущение, что стратегии, доказавшие свою эффективность в борьбе с контрабандой наркотиков, торговлей людьми и терроризмом, будут одинаково эффективными в отношении поставщиков услуг контрабанды мигрантов.*

4. *Ресурсы, выделяемые на борьбу с контрабандой мигрантов, не должны быть направлены на субъекты низкого уровня,* поскольку отсутствие существенной связи этих субъектов с рынком делает такие стратегии неэффективными. Социальная организация контрабанды мигрантов и множественные мотивы поставщиков услуг указывают на то, что криминализация субъектов низкого уровня будет контрпродуктивна. Вместо этого национальные правительства могут эффективно сдерживать субъектов низкого уровня от выхода на рынок контрабанды мигрантов, расширяя пути легальной миграции и ускоряя интеграцию мигрантов на рынке труда.

5. *Уничтожение миграционного капитала, такого как транспортные средства, не приведет к закрытию рынка.* Методы работы поставщиков услуг могут не только реагировать на такую политику для ее обхода, но и затраты, связанные с такой политикой противодействия контрабанде, могут повлиять на укрепление рыночного контроля, подвергая мигрантов повышенному риску.

6. Политика противодействия контрабанде не должна препятствовать доступу мигрантов к социальному капиталу. Обмен социальным капиталом может защитить мигрантов от эксплуатации и даже вынудить недобросовестных субъектов покинуть рынок. Вместо этого национальным правительствам в регионе Пражского процесса следует рассмотреть возможности оказания *поддержки распространения социального капитала, чтобы мигранты могли получить доступ к более широкой базе знаний для принятия решений,* уменьшая власть, используемую некоторыми поставщиками контрабандных услуг для извлечения прибыли от информационной асимметрии мигрантов.

7. Стратегии противодействия контрабанде наиболее эффективны, когда они *сосредоточены на субъектах рынка, совершающих злоупотребления в отношении мигрантов.* Активная роль, которую играют мигранты в организации своих путешествий, указывает на то, что недифференцированная политика, направленная на все субъекты, независимо от их роли и поведения, растрчивает ценные государственные ресурсы.

8. Пражский процесс может поддержать разработку механизмов, позволяющих нерегулярным мигрантам *сообщать о недобросовестных поставщиках контрабандных услуг в правоохранительные органы, не опасаясь негативных последствий для своего статуса,* таких как депортация. Такие механизмы могли бы стать важным источником данных для принятия решений об эффективном использовании бюджетных ресурсов для борьбы с контрабандой.

9. Учитывая, что секьюритизация политики противодействия контрабанде может привести к активизации спонсируемого государством вымогательства под предлогом защиты, Пражский процесс может продолжать оказывать поддержку в разработке транснациональных механизмов, позволяющих мигрантам *сообщать о злоупотреблениях со стороны сотрудников служб государственной безопасности,* не опасаясь негативных последствий.

10. Национальная *политика убежища не должна использовать незаконный режим въезда или нерегулярный статус мигрантов в качестве основания для отказа в доступе к системам гуманитарной защиты* в попытке противодействовать контрабанде. Нерегулярная миграция не существует в рамках международного беженского права, а создание дополнительных барьеров для гуманитарной защиты не устраняет основные причины рынка контрабанды мигрантов.

Ссылки

- ¹ Солт, Джон и Стейн, Джереми (1997), «Миграция как бизнес: пример торговли людьми». *Международная миграция*, 35, с. 467-94. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2435.00023>.
- ² Билгер, Вероника, Хофманн, Мартин и Джандл, Майкл (2006), «Контрабанда мигрантов как транснациональная сфера услуг: свидетельства из Австрии». *Международная миграция*, 44, с. 59-93. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2435.2006.00380.x>.
- ³ Optimity Advisors, Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD) и Европейский совет по делам беженцев и изгнанников (ECRE) (2015), «Исследование контрабанды мигрантов – характеристики, реагирование и сотрудничество с третьими странами. Итоговый отчет. Европейская комиссия, ГД по миграции и внутренним делам/Европейская миграционная сеть. Брюссель. http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/Study_on_smuggling_of_migrants/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final_pdf.pdf; Тинти, Питер и Рейтано, Тьюздей (2017), *Мигрант, беженец, контрабандист, спаситель*. Нью Йорк: Oxford University Press. <https://www.hurstpublishers.com/book/migrant-refugee-smuggler-saviour/>; Рейтано, Тьюздей и Берд Руис-Бенитес де Луго, Люсия (2018), «Понимание современной контрабанды мигрантов как вектора миграции: полевое руководство для практикующих специалистов по управлению миграцией и в гуманитарной области». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. Женева. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/05/TGIATOC-Understanding-Contemporary-Human-Smuggling-1936-hi-res.pdf>.
- ⁴ Билгер, Вероника, Хофманн, Мартин и Джандл, Майкл (2006), «Контрабанда мигрантов как транснациональная сфера услуг: свидетельства из Австрии». *Международная миграция*, 44, с. 59-93. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2435.2006.00380.x>; Герман, Эмма (2006), «Миграция как семейный бизнес: роль личных сетей на миграционном этапе мобильности». *Международная миграция*, 44, с. 191-230. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2435.2006.00384.x>; Маджиди, Нассим (2018), «Общинные аспекты контрабанды: случай Афганистана и Сомали». *Вестник Американской академии политических и социальных наук*, 676, с. 97-113. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217751895>.
- ⁵ Мандич, Данило (2017), «Торговля людьми и контрабанда сирийских беженцев: свидетельства с Балканского маршрута». *Социальная интеграция*, 5. <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:34257919>.
- ⁶ Триандафиллиду, Анна и Марукис, Танос (2012), *Контрабанда мигрантов: нерегулярная миграция из Азии и Африки в Европу*, Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1057%2F9780230369917>; Демир, Огужан Омер, Север, Мурат и Кахья, Явуз (2017), «Социальная организация контрабандистов мигрантов в Турции: роли и функции». *Европейский журнал криминальной политики и исследований*, 23, с. 371-91. <https://doi.org/10.1007/>

s10610-016-9326-x; Токташ, Шуле и Челик, Нихат (2016), «Пограничные переходы между Грузией и Турцией: Пограничные ворота Сарп». *Геополитика*, 22, с. 383-406. <https://doi.org/10.1080/14650045.2016.1219998>; Маджиди, Нассим (2018), «Общинные аспекты контрабанды: случай Афганистана и Сомали». *Вестник Американской академии политических и социальных наук*, 676, с. 97-113. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217751895>.

⁷ Бушар, Мартин (2020), «Сотрудничество и границы в организованной преступности: сетевая перспектива». *Преступность и правосудие*, 49, с. 425-69. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/708435>.

⁸ Санчес, Габриэлла (2017), «За пределами матрицы угнетения: переосмысление контрабанды мигрантов с помощью интерсекциональных подходов». *Теоретическая криминология*, 21, с. 46-56. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1362480616677497>; Ачилли, Луиджи (2018), «Хороший» контрабандист: этика и мораль контрабанды мигрантов среди сирийцев». *Вестник Американской академии политических и социальных наук*, 676, с. 77-96. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217746641>; Махер, Стефани (2018), «Из Западной Африки: контрабанда мигрантов как социальное предприятие». *Вестник Американской академии политических и социальных наук*, 676. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217743935>; Ичдуйгу, Ахмет (2020), «Децентрация контрабанды мигрантов: размышления о восточно-средиземноморском маршруте в Европу». *Журнал этнических и миграционных исследований*, с. 1-17. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1804194>; Адугна, Фекаду, Дешингар, Прия и Атнафу, Адамнеш (2021), «Контрабанда мигрантов из Волло, Эфиопия, в Саудовскую Аравию: преступники аскоблай или исполнители мечты?». *Public Anthropologist*, 3, с. 32-55. https://brill.com/view/journals/puan/3/1/article-p32_32.xml.

⁹ Тинти, Питер и Рейтано, Тьюздей (2017), *Мигрант, беженец, контрабандист, спаситель*. Нью Йорк: Oxford University Press. <https://www.hurstpublishers.com/book/migrant-refugee-smuggler-saviour/>.

¹⁰ Абдель Азиз, Нурхан, Монзини, Паола и Пасторе, Ферруччо (2015), «Изменяющаяся динамика трансграничной контрабанды и торговли людьми в Средиземноморье». Исследовательская сеть «New-Med». Институт международных отношений. Рим. <https://www.iai.it/en/publicazioni/changing-dynamics-cross-border-human-smuggling-and-trafficking-mediterranean>; Тинти, Тинти, Питер и Уэсткотт, Том (2016), «Коридор Нигер-Ливия: видение контрабандистов». Документ ISS 299. Институт исследований по вопросам безопасности; Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. <https://issafrica.org/research/papers/the-niger-libya-corridor-smugglers-perspectives>; Абдель Ати, Хассан А. (2017), «Контрабанда и торговля людьми в Восточном Судане». Хр. институт Михельсена (СМИ). <https://www.cmi.no/publications/file/6325-human-smuggling-and-trafficking-in-eastern-sudan.pdf>; Тубиана, Жером, Варин, Клотильда и Мохаммуд Сенин, Гаффар (2018), «Многосторонний ущерб: влияние миграционной политики ЕС на маршруты в Центральной Сахаре». Отчет CRU. Нидерландский институт международных отношений («Clingendael»). Гаага. <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/multilateral-damage.pdf>.

¹¹ Абдель Азиз, Нурхан, Монзини, Паола и Пасторе, Ферруччо (2015), «Изменяющаяся динамика трансграничной контрабанды и торговли людьми в Средиземноморье». Исследовательская сеть «New-Med». Институт международных отношений. Рим. <https://www.iai.it/en/publicazioni/changing-dynamics-cross-border-human-smuggling-and-trafficking-mediterranean>; Токташ, Шуле и Челик, Нихат (2016), «Пограничные переходы между Грузией и Турцией: Пограничные ворота Сарп». *Геополитика*, 22, с. 383-406. <https://doi.org/10.1080/14650045.2016.1219998>; ССанчес, Габриэлла (2017), «Критический взгляд на содействие нелегальной миграции: обзор исследований в области контрабанды мигрантов». *Журнал по миграции и безопасности человека*, 5, с. 9-27. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/233150241700500102>; Кампана, Паоло (2018), «Из Африки: организация контра-

банды мигрантов через Средиземное море». Европейский журнал криминологии, 15, с. 481-502. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1477370817749179>.

¹² Шленхардт, Андреас (1999), «Организованная преступность и бизнес оборота мигрантов». Преступность, закон и социальные изменения, 32, с. 203-33. <https://doi.org/10.1023/A:1008340427104>; Хенманн, Фридрих (2004), «Незаконная миграция: что мы можем знать и что мы можем объяснить? Пример Германии». The International Migration Review, 38, с. 1103-25. www.jstor.org/stable/27645427.

¹³ Ичдуйгу, Ахмет и Токташ, Суле (2002), «Как осуществляется контрабанда и торговля людьми через нерегулярные пограничные переходы на Ближнем Востоке? Данные полевых исследований в Турции». Международная миграция, 40. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2435.00222>; Кайл, Дэвид и Скарчелли, Марк (2009), «Контрабанда мигрантов и вопрос насилия: развитие рынков незаконной миграции для кубинских и гаитянских беженцев». Преступность, закон и социальные изменения, 52. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9196-y>; Демир, Огужан Омер, Север, Мурат и Кахья, Явуз (2016), «Социальная организация контрабандистов мигрантов в Турции: роли и функции». Европейский журнал криминальной политики и исследований, 23, с. 371-91. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9326-x>; Абдель Ати, Хассан А. (2017), «Контрабанда и торговля людьми в Восточном Судане». Хр. институт Михельсена (СМИ). <https://www.cmi.no/publications/file/6325-human-smuggling-and-trafficking-in-eastern-sudan.pdf>; Altai Consulting (2017), «Уезжая из Ливии: быстрая оценка муниципалитетов выезда мигрантов». Посольство Нидерландов в Ливии. http://www.altaiconsulting.com/wp-content/uploads/2017/08/2017_Altai-Consulting_Leaving-Libya-Rapid-Assessment-of-Municipalities-of-Departure-of-Migrants-in-Libya.pdf; Моленар, Франсье и Эль Камуни-Янссен, Флор (2017), «Переломить ситуацию: политика нерегулярной миграции в Сахеле и Ливии». Отчет CRU. Нидерландский институт международных отношений «Clingendael». Гаага. https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/turning_the_tide.pdf; Рейтано, Тьюздей и Берд Руис-Бенитес де Луго, Люсия (2018), «Понимание современной контрабанды мигрантов как вектора миграции: полевое руководство для практикующих специалистов по управлению миграцией и в гуманитарной области». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. Женева. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/05/TGIATOC-Understanding-Contemporary-Human-Smuggling-1936-hi-res.pdf>; Райнери, Луна (2018 г.), «Контрабанда мигрантов через Нигер: спонсируемое государством вымогательство под предлогом защиты и противоречивые императивы безопасности». Журнал современных африканских исследований, 56, с. 63-86. <https://www.cambridge.org/core/article/human-smuggling-across-niger-statesponsored-protection-rackets-and-contradictory-security-imperatives/A62420619EDC14CB003F193ECD32C2F>; Тубиана, Жером, Варин, Клотильда и Мохаммуд Сенин, Гаффар (2018), «Многосторонний ущерб: влияние миграционной политики ЕС на маршруты в Центральной Сахаре». Отчет CRU. Нидерландский институт международных отношений «Clingendael». Гаага. <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/multilateral-damage.pdf>; Ачилли, Луиджи и Абу Самра, Мджриам (2019), «Помимо законности и незаконности: палестинские неформальные сети и этнополитическое содействие нерегулярной миграции из Сирии». Журнал этнических и миграционных исследований, стр. 1-22. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1671181>; Международная кризисная группа (2020), «Управление торговлей людьми в Северном Нигере». Отчет по Африке. Международная кризисная группа, № 285. Брюссель. <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/niger/285-managing-trafficking-northern-niger>.

¹⁴ Демир, Огужан Омер, Север, Мурат и Кахья, Явуз (2017), «Социальная организация контрабандистов мигрантов в Турции: роли и функции». Европейский журнал криминальной политики и исследований, 23, с. 371-91. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9326-x>; Кампана, Паоло (2018), «Из Африки: организация контрабанды мигрантов через Средиземное

море». Европейский журнал криминологии, 15, с. 481-502. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1477370817749179>; Рейтано, Тьюздей и Берд Руис-Бенитес де Луго, Люсия (2018), «Понимание современной контрабанды мигрантов как вектора миграции: полевое руководство для практикующих специалистов по управлению миграцией и в гуманитарной области». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. Женева. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/05/TGIATOC-Understanding-Contemporary-Human-Smuggling-1936-hi-res.pdf>.

¹⁵ Вибилгер, Вероника, Хофманн, Мартин и Джандл, Майкл (2006), «Контрабанда мигрантов как транснациональная сфера услуг: свидетельства из Австрии». Международная миграция, 44, с. 59-93. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2435.2006.00380.x>; Тинти, Питер и Уэсткотт, Том (2016), «Коридор Нигер-Ливия: видение контрабандистов». Документ ISS 299. Институт исследований по вопросам безопасности; Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. <https://issafrica.org/research/papers/the-niger-libya-corridor-smugglers-perspectives>; Микаллеф, Марк (2017), «Человеческий конвейер: тенденции в торговле людьми и контрабанде в постреволюционной Ливии». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. Женева. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/03/GI-Human-Conveyor-Belt-Human-Smuggling-Libya-2017-.pdf>; Абдель Ати, Хассан А. (2017), «Контрабанда и торговля людьми в Восточном Судане». Хр. институт Михельсена (СМИ). <https://www.cmi.no/publications/file/6325-human-smuggling-and-trafficking-in-eastern-sudan.pdf>; ААчилли, Луиджи (2018), «Хороший» контрабандист: этика и мораль контрабанды мигрантов среди сирийцев». Вестник Американской академии политических и социальных наук, 676, с. 77-96. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217746641>; Ахилли, Луиджи (2019), «В ожидании контрабандиста: сказки из-за рубежа». Public Anthropologist, 1, с. 194-207. <http://hdl.handle.net/1814/64485>; Ахилли, Луиджи и Тинти, Алессандро (2019), «Развенчание связи между контрабандой и терроризмом: контрабанда мигрантов и Исламское государство на Ближнем Востоке». Исследования по конфликтам и терроризму, с. 1-16. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2019.1678884>.

¹⁶ Демир, Огужан Омер, Север, Мурат и Кахья, Явуз (2017), «Социальная организация контрабандистов мигрантов в Турции: роли и функции». Европейский журнал криминальной политики и исследований, 23, с. 371-91. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9326-x>; Тинти, Питер и Рейтано, Тьюздей (2017), Мигрант, беженец, контрабандист, спаситель. Нью Йорк: Oxford University Press. <https://www.hurstpublishers.com/book/migrant-refugee-smuggler-saviour/>.

¹⁷ Абдель Азиз, Нурхан, Монзини, Паола и Пасторе, Ферруччо (2015), «Изменяющаяся динамика трансграничной контрабанды и торговли людьми в Средиземноморье». Исследовательская сеть «New-Med». Институт международных отношений. Рим. <https://www.iai.it/en/publicazioni/changing-dynamics-cross-border-human-smuggling-and-trafficking-mediterranean>; Райнери, Лука (2018 г.), «Контрабанда мигрантов через Нигер: спонсируемое государством вымогательство под предлогом защиты и противоречивые императивы безопасности». Журнал современных африканских исследований, 56, с. 63-86. <https://www.cambridge.org/core/article/human-smuggling-across-niger-statesponsored-protection-rackets-and-contradictory-security-imperatives/A62420619EDC14CB003F193ECD32C2F>; Голловко, Екатерина (2019), «Актеры многих ролей: меняющаяся роль контрабандистов в миграционной экономике Западной Африки». Ли, Ванесса и Клаас, Йоханнес. Брифинговый документ. Центр смешанной миграции (ММС), Датский совет по делам беженцев (DRC). <http://www.mixedmigration.org/resource/players-of-many-parts/>.

¹⁸ Optimity Advisors, Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD) и Европейский совет по делам беженцев и изгнанников (ECRE) (2015), «Исследование контрабанды мигрантов – характеристики, реагирование и сотрудничество с третьими страна-

ми. Итоговый отчет. Европейская комиссия, ГД по миграции и внутренним делам/Европейская миграционная сеть. Брюссель. http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/Study_on_smuggling_of_migrants/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final.pdf.

¹⁹ Абдель Азиз, Нурхан, Монзини, Паола и Пасторе, Ферруччо (2015), «Изменяющаяся динамика трансграничной контрабанды и торговли людьми в Средиземноморье». Исследовательская сеть «New-Med». Институт международных отношений. Рим. <https://www.iai.it/en/publicazioni/changing-dynamics-cross-border-human-smuggling-and-trafficking-mediterranean>; Демир, Огужан Омер, Север, Мурат и Кахья, Явуз (2016), «Социальная организация контрабандистов мигрантов в Турции: роли и функции». Европейский журнал криминальной политики и исследований, 23, с. 371-91. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9326-x>.

²⁰ Эльверт, Георг (2002), «Предприимчивые нелегалы. Цели и организации недооцененных типов нелегальных иммигрантов». IMIS-Beiträge. Институт миграционных и межкультурных исследований (IMIS) при Оснабрюнском университете. https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4_Publikationen/PDFs/imis19.pdf.

²¹ Сингер, Одри и Мэсси, Дуглас (1997), «Социальный процесс бездокументального пересечения границы». Серия рабочих документов. UCLA: Центр исследований региональной политики Ральфа и Голди Льюис. <https://escholarship.org/uc/item/9gn7988r>; Оррениус, Пиа М. (1999), «Роль семейных сетей, цены контрабандистов и сельская экономика в миграции из Западной Мексики: 1965-1994». Рабочий документ исследовательского отдела. Федеральный резервный банк Далласа. 9910, Даллас. <https://www.dallasfed.org/~media/documents/research/papers/1999/wp9910.pdf>; Санчес, Габриэлла (2017), «Критический взгляд на содействии нелегальной миграции: обзор исследований в области контрабанды мигрантов». Журнал по миграции и безопасности человека, 5, с. 9-27. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/233150241700500102>.

²² Абдель Азиз, Нурхан, Монзини, Паола и Пасторе, Ферруччо (2015), «Изменяющаяся динамика трансграничной контрабанды и торговли людьми в Средиземноморье». Исследовательская сеть «New-Med». Институт международных отношений. Рим. <https://www.iai.it/en/publicazioni/changing-dynamics-cross-border-human-smuggling-and-trafficking-mediterranean>; Тинти, Питер и Рейтано, Тьюздей (2017), Мигрант, беженец, контрабандист, спаситель. Нью Йорк: Oxford University Press. <https://www.hurstpublishers.com/book/migrant-refugee-smuggler-saviour/>; Altai Consulting (2017), «Уезжая из Ливии: быстрая оценка муниципалитетов выезда мигрантов». Посольство Нидерландов в Ливии. http://www.altaiconsulting.com/wp-content/uploads/2017/08/2017_Altai-Consulting_Leaving-Libya-Rapid-Assessment-of-Municipalities-of-Departure-of-Migrants-in-Libya.pdf.

²³ Триандафиллиду, Анна и Марукис, Танос (2012), Контрабанда мигрантов: нерегулярная миграция из Азии и Африки в Европу, Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1057%2F9780230369917>; Кампана, Паоло (2018), «Из Африки: организация контрабанды мигрантов через Средиземное море». Европейский журнал криминологии, 15, с. 481-502. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1477370817749179>.

²⁴ Тоалдо, Маттиа (2017), «Не закрывайте границы, управляйте ими: как улучшить политику ЕС в отношении миграции через Ливию». Европейский совет по международным отношениям. Лондон. https://www.ecfr.eu/publications/summary/dont_close_borders_manage_them_7297; Болдуин-Эдвардс, Мартин, Блиц, Брэд К. и Кроули, Хевен (2019), «Политика доказательной политики в европейском миграционном кризисе». Журнал этнических и миграционных исследований, 45 <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1468307>.

²⁵ Демир, Огужан Омер, Север, Мурат и Кахья, Явуз (2016), «Социальная организация контрабандистов мигрантов в Турции: роли и функции». Европейский журнал криминальной

политики и исследований, 23, с. 371-91. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9326-x>; Мандич, Данило (2017), «Торговля людьми и контрабанда сирийских беженцев: свидетельства с Балканского маршрута». Социальная интеграция, 5. <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:34257919>; Райнери, Лука (2018 г.), «Контрабанда мигрантов через Нигер: спонсируемое государством вымогательство под предлогом защиты и противоречивые императивы безопасности». Журнал современных африканских исследований, 56, с. 63-86. <https://www.cambridge.org/core/article/human-smuggling-across-niger-statesponsored-protection-rackets-and-contradictory-security-imperatives/A62420619EDC14CB003F193ECDA32C2F>.

²⁶ Димитриади, Ангелики, Петреска, Елена, Рац, Кристина и Симич, Ивана (2015), «Исследование контрабанды: Практический анализ 5: Греция – Бывшая Югославская Республика Македония – Сербия/Венгрия». Европейская комиссия, ГД по миграции и внутренним делам/Европейская миграционная сеть. Брюссель. http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/Study_on_smuggling_of_migrants/case_study_5_greece_-_former_yugoslav_republic_of_macedonia_-_serbia_hungary.pdf.

²⁷ Там же.

²⁸ Демир, Огужан Омер, Север, Мурат и Кахья, Явуз (2016), «Социальная организация контрабандистов мигрантов в Турции: роли и функции». Европейский журнал криминальной политики и исследований, 23, с. 371-91. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9326-x>; Бобич, Мирьяна и Шантич, Даница (2020), «Вынужденная миграция и экстернализация пограничного контроля Европейского Союза: Сербия на балканском миграционном маршруте». Международная миграция, 58, с. 220-34. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12622>.

²⁹ Тинти, Питер и Рейтано, Тьюздей (2017), Мигрант, беженец, контрабандист, спаситель. Нью Йорк: Oxford University Press. <https://www.hurstpublishers.com/book/migrant-refugee-smuggler-saviour/>.

³⁰ Триандафиллиду, Анна и Марукис, Танос (2012), Контрабанда мигрантов: нерегулярная миграция из Азии и Африки в Европу, Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1057%2F9780230369917>.

³¹ Робертс, Брайан, Хэнсон, Гордон, Корнуэлл, Дерех и Боргер, Скотт (2010), «Анализ затрат на контрабанду мигрантов вдоль юго-западной границы». Рабочий документ. Министерство внутренней безопасности США, Управление иммиграционной статистики. <https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois-smuggling-wp.pdf>.

³² Рейтано, Тьюздей, Тинти, Питер, Шоу, Марк и Берд Руис-Бенитес де Луго, Люсия (2017), «Комплексные меры реагирования на контрабанду мигрантов с Африканского Рога в Европу». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. Женева. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/05/global-initiative-human-smuggling-from-the-horn-of-africa-may-2017-web.pdf>; Тинти, Питер и Рейтано, Тьюздей (2017), Мигрант, беженец, контрабандист, спаситель. Нью Йорк: Oxford University Press. <https://www.hurstpublishers.com/book/migrant-refugee-smuggler-saviour/>; Ачилли, Луиджи (2018), «Хороший» контрабандист: этика и мораль контрабанды мигрантов среди сирийцев». Вестник Американской академии политических и социальных наук, 676, с. 77-96. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217746641>.

³³ Абдель Азиз, Нурхан, Монзини, Паола и Пасторе, Ферруччо (2015), «Изменяющаяся динамика трансграничной контрабанды и торговли людьми в Средиземноморье». Исследовательская сеть «New-Med». Институт международных отношений. Рим. <https://www.iai.it/en/publicazioni/changing-dynamics-cross-border-human-smuggling-and-trafficking-mediterranean>; Ачилли, Луиджи (2018), «Хороший» контрабандист: этика и мораль контрабанды мигрантов среди сирийцев». Вестник Американской академии политических и соци-

альных наук, 676, с. 77-96. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217746641>; Кампана, Паоло (2018), «Из Африки: организация контрабанды мигрантов через Средиземное море». Европейский журнал криминологии, 15, с. 481-502. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1477370817749179>.

³⁴ Ичдуйгу, Ахмет и Токташ, Суле (2002), «Как осуществляется контрабанда и торговля людьми через нерегулярные пограничные переходы на Ближнем Востоке? Данные полевых исследований в Турции». Международная миграция, с. 40. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2435.00222>; Демир, Огужан Омер, Север, Мурат и Кахья, Явуз (2016), «Социальная организация контрабандистов мигрантов в Турции: роли и функции». Европейский журнал криминальной политики и исследований, 23, с. 371-91. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9326-x>; Альбахари, Маурицио (2018), «От права до разрешения: убежище, средиземноморская миграция и война Европы с контрабандой». Журнал по миграции и безопасности человека, 6. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2331502418767088>; Управление ООН по наркотикам и преступности (2018), «Глобальное исследование контрабанды мигрантов 2018». ООН. № E.18.IV.9. Вена. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf; Ахилли, Луиджи и Тинти, Алессандро (2019), «Развенчание связи между контрабандой и терроризмом: контрабанда мигрантов и Исламское государство на Ближнем Востоке». Исследования по конфликтам и терроризму, с. 1-16. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2019.1678884>; Улусой, Орчун, Болдуин-Эдвардс, Мартин и Ласт, Тамара (2019), «Пограничная политика и смертность мигрантов на турецко-греческой границе». Новые взгляды на Турцию 60, с. 3-32. <https://doi.org/10.1017/npt.2019.2>; Бобич, Мирьяна и Шантич, Даница (2020), «Вынужденная миграция и экстернализация пограничного контроля Европейского Союза: Сербия на балканском миграционном маршруте». Международная миграция, 58, с. 220-34. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12622>.

³⁵ Паус, Анна (2021), «Контрабанда мигрантов во внутренних транзитных пунктах ЕС: сильные стороны неорганизованного нелегального рынка и способы его эффективного сокращения». Глобальная преступность, с. 1-35. <https://doi.org/10.1080/17440572.2021.1888720>.

³⁶ Управление ООН по наркотикам и преступности (2018), «Глобальное исследование контрабанды мигрантов 2018». ООН. № E.18.IV.9. Вена. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf; Optimity Advisors, Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD) и Европейский совет по делам беженцев и изгнанных (ECRE) (2015), «Исследование контрабанды мигрантов – характеристики, реагирование и сотрудничество с третьими странами. Итоговый отчет. Европейская комиссия, ГД по миграции и внутренним делам/Европейская миграционная сеть. Брюссель. http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/Study_on_smuggling_of_migrants/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final.pdf.

³⁷ Ачилли, Луиджи (2018), «Хороший» контрабандист: этика и мораль контрабанды мигрантов среди сирийцев». Вестник Американской академии политических и социальных наук, 676, с. 77-96. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217746641>; Бинер, Озге (2018), «Пересекая гору и преодолевая границу: контрабанда мигрантов в восточной Турции». Новые взгляды на Турцию, 59, с. 89-108. <https://www.cambridge.org/core/article/crossing-the-mountain-and-negotiating-the-border-human-smuggling-in-eastern-turkey/243DC2644E0D17581A8C0C2F4C6F6FCA>; Райнери, Лука (2018 г.), «Контрабанда мигрантов через Нигер: спонсируемое государством вымогательство под предлогом защиты и противоречивые императивы безопасности». Журнал современных африканских исследований, 56, с. 63-86. <https://www.cambridge.org/core/article/human-smuggling-across-niger-statesponsored-protection-rackets-and-contradictory-security-imperatives/A62420619EDC14CB003F193ECD A32C2F>; Стойнова, Надя и Безлов, Тихомир (2019), «Новые тенденции трансграничной организованной преступности: Болгария и Норвегия в контексте миграционного кризиса».

Тенденции организованной преступности, 22, с. 450-61. <https://doi.org/10.1007/s12117-018-9353-8>; Фонд «Xchange» (2019), «Жизнь в пути: голоса возвращающихся мигрантов». Отчет по Нигеру. Фонд «Xchange». Часть вторая. <http://xchange.org/wp-content/uploads/Xchange-Foundation-Niger-Report-Part-Two.pdf>.

³⁸ Билгер, Вероника, Хофманн, Мартин и Джандл, Майкл (2006), «Контрабанда мигрантов как транснациональная сфера услуг: свидетельства из Австрии». *Международная миграция*, 44, с. 59-93. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2435.2006.00380.x>; Optimity Advisors, Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD) и Европейский совет по делам беженцев и изгнанников (ECRE) (2015), «Исследование контрабанды мигрантов – характеристики, реагирование и сотрудничество с третьими странами. Итоговый отчет. Европейская комиссия, ГД по миграции и внутренним делам/Европейская миграционная сеть. Брюссель. http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/Study_on_smuggling_of_migrants/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final_pdf.pdf; ТТаунсенд, Джейкоб и Оомен, Кристель (2015), «До судна: понимание путешествия мигранта». Убежище в ЕС: Проект «Towards 2020». Институт миграционной политики. Брюссель. <https://www.migrationpolicy.org/research/boat-understanding-migrant-journey>; Триандафиллиду, Анна. (2019), «Миграционный архипелаг: социальная навигация и миграционное посредничество». *Международная миграция*, 57(1): 5-19. <https://doi.org/10.1111/imig.12512>.

³⁹ Бурдые, Пьер и Вакван, Лоик Дж.Д. (1992), Приглашение к рефлексивной социологии. Чикаго: Издательство Чикагского университета. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/l/bo3649674.html>.

⁴⁰ Берт, Рональд С. (2000), «Сетевая структура социального капитала». *Исследования организационного поведения*, 22, с. 345-423. <https://www.bebruf.edu/sites/default/files/The%20Network%20Structure%20of%20Social%20Capital.pdf>.

⁴¹ Optimity Advisors, Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD) и Европейский совет по делам беженцев и изгнанников (ECRE) (2015), «Исследование контрабанды мигрантов – характеристики, реагирование и сотрудничество с третьими странами. Итоговый отчет. Европейская комиссия, ГД по миграции и внутренним делам/Европейская миграционная сеть. Брюссель. http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/Study_on_smuggling_of_migrants/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final_pdf.pdf; Мандич, Данило (2017), «Торговля людьми и контрабанда сирийских беженцев: свидетельства с Балканского маршрута». *Социальная интеграция*, 5. <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:34257919>.

⁴² Акерлоф, Джордж А. (1970), «Рынок «лимонов»: качественная неопределенность и рыночный механизм». *Квартальный журнал экономики*, 84. www.jstor.org/stable/1879431.

⁴³ Санчес, Габриэлла и Нативидад, Николас (2017), «Переосмысление контрабанды мигрантов как форма знаний: взгляд с границы США и Мексики». // Гюнай, Дженгиз и Витьес, Нина (ред.) *Пограничная политика*, с. 67-83: Издательство «Springer International». www.doi.org/10.1007/978-3-319-46855-6_5.

⁴⁴ Махер, Стефани (2018), «Из Западной Африки: контрабанда мигрантов как социальное предприятие». *Вестник Американской академии политических и социальных наук*, 676. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217743935>.

⁴⁵ Оррениус, Пиа М. (1999), «Роль семейных сетей, цены контрабандистов и сельская экономика в миграции из Западной Мексики: 1965-1994». Рабочий документ исследовательского отдела. Федеральный резервный банк Далласа. 9910. Даллас. <https://www.dallasfed.org/~media/documents/research/papers/1999/wp9910.pdf>; Санчес, Габриэлла и Нативидад, Нико-

лас (2017), «Переосмысление контрабанды мигрантов как форма знаний: взгляд с границы США и Мексики». // Гюнай, Дженгиз и Витьес, Нина (ред.) Пограничная политика, с. 67-83: Издательство «Springer International». www.doi.org/10.1007/978-3-319-46855-6_5; Маджиди, Нассим (2018), «Общинные аспекты контрабанды: случай Афганистана и Сомали». Вестник Американской академии политических и социальных наук, 676, с. 97-113. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217751895>; Триандафиллиду, Анна. (2019), «Миграционный архипелаг: социальная навигация и миграционное посредничество». Международная миграция, 57(1): 5-19. <https://doi.org/10.1111/imig.12512>.

⁴⁶ Герман, Эмма (2006), «Миграция как семейный бизнес: роль личных сетей на миграционном этапе мобильности». Международная миграция, 44, с. 191-230. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2435.2006.00384.x>.

⁴⁷ Бинер, Озге (2018), «Пересекая гору и преодолевая границу: контрабанда мигрантов в восточной Турции». Новые взгляды на Турцию, 59, с. 89-108. <https://www.cambridge.org/core/article/crossing-the-mountain-and-negotiating-the-border-human-smuggling-in-eastern-turkey/243DC2644E0D17581A8C0C2F4C6F6FCA>; Ичдуйгу, Ахмет (2020), «Децентрация контрабанды мигрантов: размышления о восточно-средиземноморском маршруте в Европу». Журнал этнических и миграционных исследований, с. 1-17. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1804194>.

⁴⁸ Optimity Advisors, Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD) и Европейский совет по делам беженцев и изгнанных (ECRE) (2015), «Исследование контрабанды мигрантов – характеристики, реагирование и сотрудничество с третьими странами. Итоговый отчет. Европейская комиссия, ГД по миграции и внутренним делам/Европейская миграционная сеть. Брюссель. http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/Study_on_smuggling_of_migrants/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final_pdf.pdf; Рейтано, Тьюздей и Берд Руис-Бенитес де Луго, Люсия (2018), «Понимание современной контрабанды мигрантов как вектора миграции: полевое руководство для практикующих специалистов по управлению миграцией и в гуманитарной области». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. Женева. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/05/TGIATOC-Understanding-Contemporary-Human-Smuggling-1936-hi-res.pdf>; Дибба, Париса, Папаниколау, Георгиос и Антонопулос, Георгиос А. (2019), «Цифровые маршруты контрабанды мигрантов? Свидетельства из Великобритании». Предупреждение преступности и общественная безопасность, 21, с. 159-75. <https://doi.org/10.1057/s41300-019-00060-y>.

⁴⁹ Санчес, Габриэлла, Ходжай, Резарт, Нардин, Сабрина, Геддес, Эндрю, Ахилли, Луиджи и Калантарян, Сона (2018), «Исследование каналов коммуникации, используемых мигрантами и соискателями убежища в Италии, с особым акцентом на онлайн и социальных сетях». Европейская комиссия. Центр миграционной политики. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/61086>.

⁵⁰ Optimity Advisors, Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD) и Европейский совет по делам беженцев и изгнанных (ECRE) (2015), «Исследование контрабанды мигрантов – характеристики, реагирование и сотрудничество с третьими странами. Итоговый отчет. Европейская комиссия, ГД по миграции и внутренним делам/Европейская миграционная сеть. Брюссель. http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/Study_on_smuggling_of_migrants/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final_pdf.pdf.

⁵¹ Тинти, Питер и Рейтано, Тьюздей (2017), Мигрант, беженец, контрабандист, спаситель. Нью Йорк: Oxford University Press. <https://www.hurstpublishers.com/book/migrant-refugee-smuggler-saviour/>; Бинер, Озге (2018), «Пересекая гору и преодолевая границу: контра-

банда мигрантов в восточной Турции». Новые взгляды на Турцию, 59, с. 89-108. <https://www.cambridge.org/core/article/crossing-the-mountain-and-negotiating-the-border-human-smuggling-in-eastern-turkey/243DC2644E0D17581A8C0C2F4C6F6FCA>.

⁵² Ичдуйгу, Ахмет и Токташ, Суле (2002), «Как осуществляется контрабанда и торговля людьми через нерегулярные пограничные переходы на Ближнем Востоке? Данные полевых исследований в Турции». Международная миграция, с. 40. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2435.00222>; Альбахари, Маурицио (2018), «От права до разрешения: убежище, средиземноморская миграция и война Европы с контрабандой». Журнал по миграции и безопасности человека, 6. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2331502418767088>.

⁵³ Кампана, Паоло (2018), «Из Африки: организация контрабанды мигрантов через Средиземное море». Европейский журнал криминологии, 15, с. 481-502. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1477370817749179>.

⁵⁴ Кайл, Дэвид и Скарчелли, Марк (2009), «Контрабанда мигрантов и вопрос насилия: развитие рынков незаконной миграции для кубинских и гаитянских беженцев». Преступность, закон и социальные изменения, 52. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9196-y>; Триандафиллиду, Анна и Марукис, Танос (2012), Контрабанда мигрантов: нерегулярная миграция из Азии и Африки в Европу, Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1057%2F9780230369917>; Дибба, Париса, Папаниколау, Георгиос и Антонопулос, Георгиос А. (2019), «Цифровые маршруты контрабанды мигрантов? Свидетельства из Великобритании». Предупреждение преступности и общественная безопасность, 21, с. 159-75. <https://doi.org/10.1057/s41300-019-00060-y>.

⁵⁵ Рейтано, Тьюздей, Тинти, Питер, Шоу, Марк и Берд Руис-Бенитес де Луго, Люсия (2017), «Комплексные меры реагирования на контрабанду мигрантов с Африканского Рога в Европу». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. Женева. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/05/global-initiative-human-smuggling-from-the-horn-of-africa-may-2017-web.pdf>; Махер, Стефани (2018), «Из Западной Африки: контрабанда мигрантов как социальное предприятие». Вестник Американской академии политических и социальных наук, 676. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217743935>.

⁵⁶ Билгер, Вероника, Хофманн, Мартин и Джандл, Майкл (2006), «Контрабанда мигрантов как транснациональная сфера услуг: свидетельства из Австрии». Международная миграция, 44, с. 59-93. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2435.2006.00380.x>; Фрибель, Гвидо и Гуриев, Сергей (2006), «Контрабанда мигрантов: теория финансируемой в долг миграции». Журнал Европейской экономической ассоциации, 4, с. 1085-111. <https://doi.org/10.1162/JEEA.2006.4.6.1085>.

⁵⁷ Улусой, Орчун, Болдуин-Эдвардс, Мартин и Ласт, Тамара (2019), «Пограничная политика и смертность мигрантов на турецко-греческой границе». Новые взгляды на Турцию 60, с. 3-32. <https://doi.org/10.1017/npt.2019.2>; Арслан, Зеррин, Джан, Шуле и Уилсон, Томас М. (2020), «Работают ли пограничные стены?: Безопасность, незащищенность и повседневная экономика в турецко-сирийских пограничных районах». Турецкие исследования, с. 1-29. <https://doi.org/10.1080/14683849.2020.1841642>.

⁵⁸ Руис Бенедикто, Айнхоа и Брюнет, Пере (2018), «Строительство стен: страх и секьюритизация в Европейском Союзе». Центр исследований мира Деласа, Транснациональный институт, Stop Warpenhandel. Барселона. https://www.tni.org/files/publication-downloads/building_walls_-_full_report_-_english.pdf.

⁵⁹ Руис Бенедикто, Айнхоа и Брюнет, Пере (2018), «Строительство стен: страх и секьюритизация в Европейском Союзе». Центр исследований мира Деласа, Транснациональный

институт, Stop Wapenhandel. Барселона. https://www.tni.org/files/publication-downloads/building_walls_-_full_report_-_english.pdf; Greek City Times (2020), «Строительство пограничного забора на Эвросе будет завершено в течение нескольких месяцев», Greek City Times. 30.12.2020. <https://greekcitytimes.com/2020/12/30/evros-border-to-be-completed-soon/>.

⁶⁰ Арслан, Зеррин, Джан, Шуле и Уилсон, Томас М. (2020), «Работают ли пограничные стены?: Безопасность, незащищенность и повседневная экономика в турецко-сирийских пограничных районах». Турецкие исследования, с. 1-29. <https://doi.org/10.1080/14683849.2020.1841642>.

⁶¹ Боссонг, Рафаэль (2019), «Расширение Frontex». Комментарий SWP. Фонд науки и политики (Немецкий институт международных отношений и безопасности). Берлин. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C47/>.

⁶² Панебианно, Стефания (2016), «Операция «Mare Nostrum» и поисково-спасательный подход: ответ Италии на решение средиземноморского миграционного кризиса». Серия онлайн-работ рабочих документов EUMedEA. Университет Катании. 3-2016. Катания. www.doi.org/10.13140/RG.2.1.1342.8081; Штайнхильпер, Элиас и Грюйтерс, Роб Дж. (2018), «Сомнительный кризис: политические нарративы и эмпирические свидетельства о смертности на границах в Средиземноморье». Социология, 52. с. 515-33. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0038038518759248>.

⁶³ Панебианно, Стефания (2016), «Операция «Mare Nostrum» и поисково-спасательный подход: ответ Италии на решение средиземноморского миграционного кризиса». Серия онлайн-работ рабочих документов EUMedEA. Университет Катании. 3-2016. Катания. www.doi.org/10.13140/RG.2.1.1342.8081; Болдуин-Эдвардс, Мартин и Латтербек, Дерек (2018), «Как справиться с ливийским миграционным кризисом». Журнал этнических и миграционных исследований, 45. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1468391>; Кляйн Голдевейк, В.М.Д.В. (2018), «Безопасность границ, миграция на судах и средиземноморские операции в рамках секьюритизации и правоприменения: объяснение причин и отслеживание процессов». // Монсуур, Х., Янсен, Дж.М. и Маршал, Ф.Дж. (Ред.) Ежегодный обзор военных исследований NL ARMS, Нидерланды, 2018 – Береговой пограничный контроль: от данных и задач к развертыванию и правоприменению, с. 63-88. Бреда: Т.М.С. Asser Press. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-246-0_4.

⁶⁴ Цирлиг, Кармен-Кристина (2019), «Европол: агентство ЕС по сотрудничеству правоохранительных органов». (EPRS) Исследовательская служба Европейского парламента. PE 640,162. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640162/EPRS_BRI\(2019\)640162_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640162/EPRS_BRI(2019)640162_EN.pdf).

⁶⁵ Уиттл, Джозеф и Антонопулос, Георгиос А. (2020), «Как эритрейцы планируют, финансируют и управляют нерегулярной миграцией, а также степень участия «организованной преступности». Предупреждение преступности и общественная безопасность, 22, с. 173-90. <https://doi.org/10.1057/s41300-020-00085-8>.

⁶⁶ Кляйн Голдевейк, В.М.Д.В. (2018), «Безопасность границ, миграция на судах и средиземноморские операции в рамках секьюритизации и правоприменения: объяснение причин и отслеживание процессов». // Монсуур, Х., Янсен, Дж.М. и Маршал, Ф.Дж. (Ред.) Ежегодный обзор военных исследований NL ARMS, Нидерланды, 2018 – Береговой пограничный контроль: от данных и задач к развертыванию и правоприменению, с. 63-88. Бреда: Т.М.С. Asser Press. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-246-0_4.

⁶⁷ Ахилли, Луиджи и Санчес, Габриэлла (2021), «Введение». Public Anthropologist, 3, с. 1-7. https://brill.com/view/journals/puan/3/1/article-p1_1.xml; Адугна, Фекаду, Дешинггар, Прия и Атнафу, Адамнеш (2021), «Контрабанда мигрантов из Волло, Эфиопия, в Саудов-

скую Аравию: преступники аскоблай или исполнители мечты?». *Public Anthropologist*, 3, с. 32-55. https://brill.com/view/journals/puan/3/1/article-p32_32.xml; Хофштедтер, Герхард и Миссбах, Антье (2021), «Содействие нерегулярной миграции в Малайзию и из Индонезии: незаконные рынки, повальная коррупция и символические попытки преодолеть безнаказанность». *Public Anthropologist*, 3, с. 8-31. https://brill.com/view/journals/puan/3/1/article-p8_8.xml; Проктер, Кейтлин (2021), «Скоординированная мобильность: разрушение нарративов о конвергенции в нерегулярной миграции молодежи из сектора Газа». *Public Anthropologist*, 3, с. 93-110. https://brill.com/view/journals/puan/3/1/article-p93_93.xml; Йейтс, Кейтлин (2021 г.), «Точки слияния: предполагаемое, осуществляемое и пассивное слияние преступности и мобильности в Мексике». *Public Anthropologist*, 3, с. 56-72. https://brill.com/view/journals/puan/3/1/article-p56_56.xml.

⁶⁸ Андреас, Питер (2021 г.), «Кода: нарративы криминальной конвергенции и незаконная глобальная экономика». *Public Anthropologist*, 3, с. 111-18. https://brill.com/view/journals/puan/3/1/article-p111_111.xml.

⁶⁹ Тубиана, Жером, Варин, Клотильда и Мохаммуд Сенин, Гаффар (2018), «Многосторонний ущерб: влияние миграционной политики ЕС на маршруты в Центральной Сахаре». Отчет CRU. Нидерландский институт международных отношений «Clingendael». Гаага. <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/multilateral-damage.pdf>; Биго, Дидье и Гильд, Элспет (2019), «Международное право и европейская миграционная политика: где риск терроризма?». *Законы*, 8, с. 1-18. <https://doi.org/10.3390/laws8040030>.

⁷⁰ Инели-Сигер, Мельтем и Улусой, Орчун (2021), «Почему Соглашение между ЕС и Турцией никогда не должно служить планом действий». // Каррера, Серджио и Геддес, Эндру (ред.) Пакт ЕС о миграции и убежище в свете Глобального договора ООН о беженцах: международный опыт сдерживания и мобильности и их влияние на доверие и права, с. 111-24. Флоренция: Институт европейского университета. <https://www.asileproject.eu/the-eu-pact-on-migration-and-asylum-in-light-of-the-united-nations-global-compact-on-refugees/>; Грирсон, Джейми (2021), «Как Прити Пател планирует изменить британскую систему убежища?», *The Guardian*. 24.03.2021. <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/mar/24/how-is-priti-patel-planning-to-change-the-uks-asylum-system>.

⁷¹ Цирлиг, Кармен-Кристина (2019), «Европол: агентство ЕС по сотрудничеству правоохранительных органов». (EPRS) Исследовательская служба Европейского парламента. PE 640,162. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640162/EPRS_BRI\(2019\)640162_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640162/EPRS_BRI(2019)640162_EN.pdf).

⁷² Головки, Екатерина (2019), «Актеры многих ролей: меняющаяся роль контрабандистов в миграционной экономике Западной Африки». Ли, Ванесса и Клаас, Йоханнес. Брифинговый документ. Центр смешанной миграции (ММС), Датский совет по делам беженцев (DRC). <http://www.mixedmigration.org/resource/players-of-many-parts/>.

⁷³ Гатманн, Кристина (2008), «Влияние правоприменения на нелегальные рынки: данные контрабанды мигрантов вдоль юго-западной границы». *Журнал государственной экономики*, 92, с. 1926-41. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272708000674>; Робертс, Брайан, Хэнсон, Гордон, Корнуэлл, Дерек и Боргер, Скотт (2010), «Анализ затрат на контрабанду мигрантов вдоль юго-западной границы». Рабочий документ. Министерство внутренней безопасности США, Управление иммиграционной статистики. <https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois-smuggling-wp.pdf>; Рейтано, Тьюздей и Берд Руис-Бенитес де Луго, Люсия (2018), «Понимание современной контрабанды мигрантов как вектора миграции: полевое руководство для практикующих специалистов по управлению миграцией и в гуманитарной области». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. Женева. <https://globalinitiative.net/wp-content/>

uploads/2018/05/TGIATOC-Understanding-Contemporary-Human-Smuggling-1936-hi-res.pdf; Тадесс Абебе, Цион (2019), «Сеньюритизация миграции в Африке: пример Агадеса в Нигере». Africa Report 20. Институт исследований по вопросам безопасности. <https://issafrica.org/research/africa-report/securitisation-of-migration-in-africa-the-case-of-agadez-in-niger>.

⁷⁴ Мандич, Данило (2017), «Торговля людьми и контрабанда сирийских беженцев: свидетельства с Балканского маршрута». Социальная интеграция, 5. <http://nrs.harvard.edu/um-3:HUL.InstRepos:34257919>; Тубиана, Жером, Варин, Клотильда и Мохаммуд Сенин, Гаффар (2018), «Многосторонний ущерб: влияние миграционной политики ЕС на маршруты в Центральной Сахаре». Отчет CRU. Нидерландский институт международных отношений «Clingendael». Гаага. <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/multilateral-damage.pdf>; Виртц, Морган (2019), «Бедственное положение беженцев в Агадесе в Нигере: от перекрестка к тупику». // Ван Рейзен, Мирьям, Мавере, Муньяради, Стокманс, Миа и Гебре-Эгзиахбер, Кинфе (ред.) Мобильная Африка: торговля людьми и цифровое разделение, с. 239-60. Баменда: Langa RPCIG. https://www.researchgate.net/publication/336956190_Mobile_Africa_Human_Trafficking_and_the_Digital_Divide; Микаллеф, Марк, Хорсли, Руперт и Биш, Александр (2019), «Человеческий конвейер сломался – оценка краха индустрии контрабанды мигрантов в Ливии и центральном Сахеле». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности; Clingendael. Женева. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/04/Global-Initiative-Human-Conveyor-Belt-Broken_March-2019.pdf.

⁷⁵ Найдитч, Клэр и Вранчану, Раду (2020), «Модель подбора на рынке услуг контрабанды мигрантов». Дискуссионный документ LEM. Lille Économie Management № 9221. <https://ssrn.com/abstract=3530001>.

⁷⁶ Европейская комиссия (2017), «ДОКЛАД КОМИССИИ ЕВРОПЕЙСКОМУ ПАРЛАМЕНТУ, ЕВРОПЕЙСКОМУ СОВЕТУ И СОВЕТУ, Четвертый отчет о ходе реализации механизма партнерства с третьими странами в рамках Европейской повестки дня по вопросам миграции». COM(2017) 350 final. Страсбург. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/4th_progress_report_partnership_framework_with_third_countries_under_european_agenda_on_migration.pdf; Моленаар, Франсье и Эль Камуни-Янссен, Флор (2017), «Переломить ситуацию: политика нерегулярной миграции в Сахеле и Ливии». Отчет CRU. Нидерландский институт международных отношений «Clingendael». Гаага. https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/turning_the_tide.pdf; Ачилли, Луиджи и Абу Самра, Мджриам (2019), «Помимо законности и незаконности: палестинские неформальные сети и этнополитическое содействие нерегулярной миграции из Сирии». Журнал этнических и миграционных исследований, с. 1-22. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1671181>; Микаллеф, Марк, Хорсли, Руперт и Биш, Александр (2019), «Человеческий конвейер сломался – оценка краха индустрии контрабанды мигрантов в Ливии и центральном Сахеле». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности; Clingendael. Женева. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/04/Global-Initiative-Human-Conveyor-Belt-Broken_March-2019.pdf; Райнери, Лука и Головко, Екатерина (2019), «Пробираясь по приграничным территориям в Сахеле: управление безопасностью границ и смешанная миграция в Липтако-Гурме». Морланд, Энтони. Отчет об исследованиях ММС. Центр смешанной миграции (ММС), Датский совет по делам беженцев (DRC). http://www.mixedmigration.org/wp-content/uploads/2019/12/083_navigating_borderlands.pdf; Арслан, Зеррин, Джан, Шуле и Уилсон, Томас М. (2020), «Работают ли пограничные стены?: Безопасность, незащищенность и повседневная экономика в турецко-сирийских пограничных районах». Турецкие исследования, с. 1-29. <https://doi.org/10.1080/14683849.2020.1841642>; Международная кризисная группа (2020), «Управление торговлей людьми в Северном Нигере». Отчет по Африке. Международная кризисная группа, № 285. Брюссель. <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/niger/285-managing-trafficking-northern-niger>; Frontex (2020), «Обзор 2019». Варшава. https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/frontex_inbrief_website_002.pdf.

⁷⁷ Маджиди, Нассим (2018), «Общинные аспекты контрабанды: случай Афганистана и Сомали». Вестник Американской академии политических и социальных наук, 676, с. 97-113. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217751895>.

⁷⁸ Арслан, Зеррин, Джан, Шуле и Уилсон, Томас М. (2020), «Работают ли пограничные стены?: Безопасность, незащищенность и повседневная экономика в турецко-сирийских пограничных районах». Турецкие исследования, с. 1-29. <https://doi.org/10.1080/14683849.2020.1841642>; Международная кризисная группа (2020), «Управление торговлей людьми в Северном Нигере». Отчет по Африке. Международная кризисная группа, № 285. Брюссель. <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/niger/285-managing-trafficking-northern-niger>.

⁷⁹ Спенер, Дэвид (2004), «Мексиканская контрабанда мигрантов: трансграничный домашний бизнес». Журнал международной миграции и интеграции,, 5, с. 295-320. <http://faculty.trinity.edu/dspener/clandestinecrossings/related%20articles/cross%20border%20cottage%20industry.pdf>.

⁸⁰ Тинти, Питер и Рейтано, Тьюздей (2017), Мигрант, беженец, контрабандист, спаситель. Нью Йорк: Oxford University Press. <https://www.hurstpublishers.com/book/migrant-refugee-smuggler-saviour/>.

⁸¹ Моленаар, Франсье и Эль Камуни-Янссен, Флор (2017), «Переломить ситуацию: политика нерегулярной миграции в Сахеле и Ливии». Отчет CRU. Нидерландский институт международных отношений «Clingendael». Гаага. https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/turning_the_tide.pdf; Ттубиана, Жером, Варин, Клотильда и Мохаммуд Сенин, Гаффар (2018), «Многосторонний ущерб: влияние миграционной политики ЕС на маршруты в Центральной Сахаре». Отчет CRU. Нидерландский институт международных отношений «Clingendael». Гаага. <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/multilateral-damage.pdf>; Рейтано, Тьюздей и Берд Руис-Бенитес де Луго, Люсия (2018), «Понимание современной контрабанды мигрантов как вектора миграции: полевое руководство для практикующих специалистов по управлению миграцией и в гуманитарной области». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. Женева. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/05/TGIATOC-Understanding-Contemporary-Human-Smuggling-1936-hi-res.pdf>; Триандафиллиду, Анна (2018), «Контрабанда мигрантов: новые идеи и последствия для политики миграционного контроля». Вестник Американской академии политических и социальных наук, 676, с. 212-21. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217752330>; Микаллеф, Марк, Хорсли, Руперт и Биш, Александр (2019), «Человеческий конвейер сломался – оценка краха индустрии контрабанды мигрантов в Ливии и центральном Сахеле». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности; Clingendael. Женева. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/04/Global-Initiative-Human-Conveyor-Belt-Broken_March-2019.pdf; Арслан, Зеррин, Джан, Шуле и Уилсон, Томас М. (2020), «Работают ли пограничные стены?: Безопасность, незащищенность и повседневная экономика в турецко-сирийских пограничных районах». Турецкие исследования, с. 1-29. <https://doi.org/10.1080/14683849.2020.1841642>.

⁸² Микаллеф, Марк (2017), «Человеческий конвейер: тенденции в торговле людьми и контрабанде в постреволюционной Ливии». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. Женева. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/03/GI-Human-Conveyor-Belt-Human-Smuggling-Libya-2017-.pdf>; Международная организация по миграции (2020), «Глобальный миграционный отчет 2020». МакОлифф, Мари и Хадрия, Бинод. ООН. Женева. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf; Рейтано, Тьюздей и Микаллеф, Марк (2017), «Античеловечный бизнес незаконного ввоза и политический эндшпиль Ливии». Отчет по Северной Африке 2. Институт исследований по вопросам безопасности (ISS); Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. <https://issafrica.org/research/north-africa-report/the-anti-human-smuggling-business-and-libyas-political-end-game>.

- ⁸³ Кампана, Паоло и Варезе, Федерико (2016), «Эксплуатация в торговле людьми и контрабанде мигрантов». Европейский журнал криминальной политики и исследований, 22, с. 89-105. <https://doi.org/10.1007/s10610-015-9286-6>.
- ⁸⁴ Хили, Клэр (2015), «Работа над уязвимостями: влияние сирийской войны и положения беженцев на торговлю людьми – исследование Сирии, Турции, Ливана, Иордании и Ирака». Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD). Вена. https://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD_General/Publications/2016/Targeting_Vulnerabilities_EN_SOFT_.pdf; Ачилли, Луиджи (2018), «Хороший» контрабандист: этика и мораль контрабанды мигрантов среди сирийцев». Вестник Американской академии политических и социальных наук, 676, с. 77-96. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217746641>.
- ⁸⁵ Фрибель, Гвидо и Гуриев, Сергей (2006), «Контрабанда мигрантов: теория финансируемой в долг миграции». Журнал Европейской экономической ассоциации, 4, с. 1085-111. <https://doi.org/10.1162/JEEA.2006.4.6.1085>; Джайич, Слободан и Виноградова, Александра (2014), «Мигранты с ограниченной ликвидностью». Журнал международный экономики, 93, с. 210-24. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199614000385>; Тубиана, Жером, Варин, Клотильда и Мохаммуд Сенин, Гаффар (2018), «Многосторонний ущерб: влияние миграционной политики ЕС на маршруты в Центральной Сахаре». Отчет CRU. Нидерландский институт международных отношений «Clingendael». Гаага. <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/multilateral-damage.pdf>.
- ⁸⁶ Optimity Advisors, Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD) и Европейский совет по делам беженцев и изгнанников (ECRE) (2015), «Исследование контрабанды мигрантов – характеристики, реагирование и сотрудничество с третьими странами. Итоговый отчет. Европейская комиссия, ГД по миграции и внутренним делам/Европейская миграционная сеть. Брюссель. http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/Study_on_smuggling_of_migrants/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final_.pdf; Абдель Ати, Хассан А. (2017), «Контрабанда и торговля людьми в Восточном Судане». Хр. институт Михельсена (CMI). <https://www.cmi.no/publications/file/6325-human-smuggling-and-trafficking-in-eastern-sudan.pdf>; Мандич, Данило (2017), «Торговля людьми и контрабанда сирийских беженцев: свидетельство с Балканского маршрута». Социальная интеграция, 5. <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:34257919>; Тинти, Питер и Рейтано, Тьюздей (2017), Мигрант, беженец, контрабандист, спаситель. Нью Йорк: Oxford University Press. <https://www.hurstpublishers.com/book/migrant-refugee-smuggler-saviour/>; Рейтано, Тьюздей и Берд Руис-Бенитес де Луго, Люсия (2018), «Понимание современной контрабанды мигрантов как вектора миграции: полевое руководство для практикующих специалистов по управлению миграцией и в гуманитарной области». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. Женева. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/05/TGIATOC-Understanding-Contemporary-Human-Smuggling-1936-hi-res.pdf>; Галиаш, Армина (2019), «Перманентно в пути. Ближневосточные мигранты и беженцы в Сербии». Сравнительные исследования по Юго-Восточной Европе, 67, с. 75-109. <https://doi.org/10.1515/soeu-2019-0004>; Бобич, Мирьяна и Шантич, Даница (2020), «Вынужденная миграция и экстернализация пограничного контроля Европейского Союза: Сербия на балканском миграционном маршруте». Международная миграция, 58, с. 220-34. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12622>; Брин, Дункан (2020), «В ЭТОМ ПУТЕШЕСТВИИ ВСЕМ НАПЛЕВАТЬ, ВЫЖИВИТЕ ВЫ ИЛИ УМЕРТЕ»: Злоупотребления, защита и правосудие на маршрутах между Восточной и Западной Африкой и африканским средиземноморским побережьем». Центр смешанной миграции (MMC), Датский совет по делам беженцев (DRC), Управление Верховного Комиссара ООН по вопросам беженцев (УВКБ ООН). http://www.mixedmigration.org/wp-content/uploads/2020/07/127_UNHCR MMC_report-on-this-journey-no-one-cares-if-you-live-or-die.pdf.

⁸⁷ Тубиана, Жером, Варин, Клотильда и Мохаммуд Сенин, Гаффар (2018), «Многосторонний ущерб: влияние миграционной политики ЕС на маршруты в Центральной Сахаре». Отчет CRU. Нидерландский институт международных отношений «Clingendael». Гаага. <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/multilateral-damage.pdf>; Микаллеф, Марк, Хорсли, Руперт и Биш, Александр (2019), «Человеческий конвейер сломался – оценка краха индустрии контрабанды мигрантов в Ливии и центральном Сахеле». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности; Clingendael. Женева. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/04/Global-Initiative-Human-Conveyor-Belt-Broken_March-2019.pdf; ; Виртц, Морган (2019), «Бедственное положение беженцев в Агадесе в Нигере: от перекрестка к тупику». // Ван Рейзен, Мирьям, Мавере, Муньярадзи, Стокманс, Миа и Гебре-Эгзиабхер, Кинфе (ред.) Мобильная Африка: торговля людьми и цифровое разделение, с. 239-60. Баменда: Langaa RPCIG. https://www.researchgate.net/publication/336956190_Mobile_Africa_Human_Trafficking_and_the_Digital_Divide.

⁸⁸ Снайдер, Ричард и Дюран-Мартинес, Анжелика (2009), «Порождает ли незаконность насилие? Торговля наркотиками и спонсируемое государством вымогательство под предлогом защиты». Преступность, закон и социальные изменения, 52, с. 253-73. <https://www.researchgate.net/publication/226938714>; Райнери, Луна (2018 г.), «Контрабанда мигрантов через Нигер: спонсируемое государством вымогательство под предлогом защиты и противоречивые императивы безопасности». Журнал современных африканских исследований, 56, с. 63-86. <https://www.cambridge.org/core/article/human-smuggling-across-niger-statesponsored-protection-rackets-and-contradictory-security-imperatives/A62420619EDC14CB003F193ECD432C2F>; Искарра Паласиос, Симон Педро (2019), «Коррупция на границе: точки соприкосновения между спросом на рабочую силу в США, пограничным контролем и экономикой контрабанды мигрантов». Антипод, 51, с. 1210-30. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/anti.12527>; Перновски, Нина и Сквайр, Вики (2019), «Антиполитика европейской борьбы с контрабандой как предмет полемики в средиземноморском миграционном «кризисе». Журнал этнических и миграционных исследований, 45, с. 2167-84. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1468315>; Хоффштедтер, Герхард и Миссбах, Антье (2021), «Содействие нерегулярной миграции в Малайзии и из Индонезии: незаконные рынки, повальная коррупция и символические попытки преодолеть безнаказанность». Public Anthropologist, 3, с. 8-31. https://brill.com/view/journals/puan/3/1/article-p8_8.xml; Паус, Анна (2021), «Контрабанда мигрантов во внутренних транзитных пунктах ЕС: сильные стороны неорганизованного нелегального рынка и способы его эффективного сокращения». Глобальная преступность, с. 1-35. <https://doi.org/10.1080/17440572.2021.1888720>.

⁸⁹ Бинер, Озге (2018), «Пересекая гору и преодолевая границу: контрабанда мигрантов в восточной Турции». Новые взгляды на Турцию, 59, с. 89-108. <https://www.cambridge.org/core/article/crossing-the-mountain-and-negotiating-the-border-human-smuggling-in-eastern-turkey/243DC2644E0D17581A8C0C2F4C6F6FCA>; Тубиана, Жером, Варин, Клотильда и Мохаммуд Сенин, Гаффар (2018), «Многосторонний ущерб: влияние миграционной политики ЕС на маршруты в Центральной Сахаре». Отчет CRU. Нидерландский институт международных отношений «Clingendael». Гаага. <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/multilateral-damage.pdf>; Микаллеф, Марк, Хорсли, Руперт и Биш, Александр (2019), «Человеческий конвейер сломался – оценка краха индустрии контрабанды мигрантов в Ливии и центральном Сахеле». Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности; Clingendael. Женева. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/04/Global-Initiative-Human-Conveyor-Belt-Broken_March-2019.pdf; Тадесс Абебе, Цион (2019), «Секьюритизация миграции в Африке: пример Агадеса в Нигере». Africa Report 20. Институт исследований по вопросам безопасности. <https://issafrica.org/research/africa-report/securitisation-of-migration-in-africa-the-case-of-agadez-in-niger>.

⁹⁰ Моленар, Франсье и Эль Камуни-Янссен, Флор (2017), «Переломить ситуацию: политика нерегулярной миграции в Сахеле и Ливии». Отчет CRU. Нидерландский институт международных отношений «Clingendael». Гаага. https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/turning_the_tide.pdf; Рейтано, Тьюздей и Микаллеф, Марк (2017), «Античеловечный бизнес незаконного ввоза и политический эндшпиль Ливии». Отчет по Северной Африке 2. Институт исследований по вопросам безопасности (ISS); Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. <https://issafrica.org/research/north-africa-report/the-anti-human-smuggling-business-and-libyas-political-end-game>; Международная кризисная группа (2020), «Управление торговлей людьми в Северном Нигере». Отчет по Африке. Международная кризисная группа, № 285. Брюссель. <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/niger/285-managing-trafficking-northern-niger>.

⁹¹ Altai Consulting (2017), «Уезжая из Ливии: быстрая оценка муниципалитетов выезда мигрантов». Посольство Нидерландов в Ливии. http://www.altaiconsulting.com/wp-content/uploads/2017/08/2017_Altai-Consulting_Leaving-Libya-Rapid-Assessment-of-Municipalities-of-Departure-of-Migrants-in-Libya.pdf; Рейтано, Тьюздей и Микаллеф, Марк (2017), «Античеловечный бизнес незаконного ввоза и политический эндшпиль Ливии». Отчет по Северной Африке 2. Институт исследований по вопросам безопасности (ISS); Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности. <https://issafrica.org/research/north-africa-report/the-anti-human-smuggling-business-and-libyas-political-end-game>.

НАВСТРЕЧУ ДИНАМИЧНОМУ БУДУЩЕМУ: КАРДИНАЛЬНЫЕ СДВИГИ В ПОЛИТИКЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ УЗБЕКИСТАНА

Зульфия Сибатулина

февраль 2021 г.

РЕЗЮМЕ

В последние годы Узбекистан прилагает значительные усилия для регулирования организованной трудовой миграции. Страна заключила ряд далеко идущих соглашений с государствами, принимающими большое количество узбекских трудовых мигрантов, тем самым поддерживая трудоустройство собственных граждан за рубежом. Важное внимание также уделяется усилиям по созданию рабочих мест и содействию занятости внутри страны, особенно среди молодежи, а 2021 год объявлен Президентом Шавкатом Мирзиёевым «Годом поддержки молодежи и укрепления здоровья населения». Между тем вспышка пандемии COVID-19 негативно повлияла на национальную рабочую силу, в том числе на возвращающихся мигрантов, и заставила Правительство Узбекистана принять дополнительные меры по обеспечению правовой и социальной защиты трудовых мигрантов с целью смягчения этих негативных последствий.

В настоящей публикации резюмируются последние события в этой области и действия, предпринятые Правительством, начиная от внедрения системы экономической, финансовой, организационной и правовой помощи мигрантам до организации обучения по востребованным профессиям, навыкам и языкам.

Новое правительство, напротив, признало проблемы миграции и различные трудности с которыми сталкиваются узбекские трудовые мигранты.

УЗБЕКИСТАН ПОДДЕРЖИВАЕТ РАСШИРЕНИЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

В Узбекистане наблюдается постоянный рост населения и имеется значительный объем рабочей силы. По состоянию на 31 декабря 2020 г. население страны увеличилось до 34,5 млн. человек, при этом соотношение городских и сельских жителей составило 50,6% и 49,4% соответственно.¹ В 2018 г. население, живущее за национальной чертой бедности, составляло 11,4%, но увеличилось до 12%-15% или 4-5 млн. чел. в 2020 г.² Между тем уровень безработицы превысил 9%, продолжая расти до 11,1% к концу 2020 г.³ В общей сложности объем рабочей силы Узбекистана составляет 19,1 млн. чел., при этом около 2,5 млн. узбекских граждан – 20% экономически активного населения страны – работают за рубежом.⁴ Ежегодно на внутренний рынок труда выходит около 600-700 тыс. чел., и в стране принимаются активные меры по развитию целевых отраслей экономики и регионов для создания до 500 тыс. новых рабочих мест ежегодно. Следовательно, для достижения этой амбициозной цели также потребуется ежегодно обеспечивать работой за рубежом почти 200 тыс. граждан Узбекистана.⁵

Трудовая миграция узбекского населения – явление не новое. Предыдущее Правительство пыталось, хотя и неактивно, регулировать трудовую миграцию с целью содействия социально-экономическому развитию страны. Однако недостаточная правовая база, существующие бюрократические препятствия и отсутствие двусторонних и многосторонних соглашений о трудовой миграции с другими странами препятствовали всем усилиям по борьбе с нерегулярной трудовой миграцией. Новое правительство, напротив, признало проблемы миграции и различные трудно-

сти, с которыми сталкиваются узбекские трудовые мигранты, и играет все более активную роль в поддержке трудовых мигрантов.

Широко признаваемая важным фактором экономического развития, трудовая миграция стала приоритетным направлением национальной повестки дня в последние годы. Нынешнее Правительство делает большие шаги для легализации организованной трудовой миграции и направляет имеющиеся национальные активы на деятельность, способствующую социально-экономическому развитию внутри страны. Это стремление основано на проверенном тезисе, что трудовая миграция при правильной организации приводит к увеличению занятости и доходов семьи, увеличению количества квалифицированной рабочей силы и снижению давления на рынке труда и социальной напряженности. В течение этого периода было принято множество качественно новых правовых документов, которые, как ожидается, помогут урегулировать и облегчить трудности, с которыми сталкиваются узбекские мигранты, работающие или планирующие работать за рубежом. Новые меры также направлены на покрытие дорожных расходов и содействие получению мигрантами разрешений, страховок, пенсий или ссуд, а также на обеспечение защиты трудовых прав мигрантов после их отъезда.

СОЗДАНИЕ ОСНОВЫ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Отправной точкой для комплексных реформ в Узбекистане стало принятие Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах,⁶ предусматривающей: (i) совершенствование государственного и общественного строительства; (ii) обеспечение верховенства закона и дальнейшее реформирование судебной-правовой системы; (iii) развитие и либерализацию экономики; (iv) развитие социальной сферы; (v) обеспечение безопасности, межнационального согласия и религиозной толерантности, осуществление взвешенной, взаимовыгодной и конструктивной внешней политики. Важно отметить, что четвертое направление данной Стратегии предусматривает реализацию конкретных мер, направленных на повышение занятости населения, совершенствование системы социальной защиты и охраны здоровья граждан.

Для реализации задач Стратегии в области социальной защиты Министерство труда было преобразовано в Министерство занятости и трудовых отношений,⁷ которому поручено внедрение новых подходов к реализации государственной политики в сфере занятости и развития инфраструктуры рынка труда. При этом Министерстве было создано Агентство по внешней трудовой миграции, которому поручено оказание содействия гражданам Узбекистана в реализации их права на трудовую деятельность за рубежом. Это достигается путем эффективного управления и мониторинга процессов организованного найма, а также подготовки и реализации мер по адаптации и трудоустройству за рубежом. Кроме того, на Агентство возложена задача взаимодействия с компетентными органами иностранных государств в вопросах регулирования процесса трудоустройства граждан Узбекистана за рубежом и защиты их трудовых прав.

Поддержка узбекских граждан за рубежом

На Агентство по внешней трудовой миграции также возложена ответственность за открытие представительств в странах назначения и аккредитацию иностранных компаний в целях набора узбекских трудовых мигрантов. В течение 2021 г. планируется открытие зарубежных представительств в Стамбуле, Дубае и четырех городах России – Екатеринбурге, Новосибирске, Волгограде и Пятигорске. Эти региональные представительства уполномочены напрямую заключать контракты с иностранными работодателями и впоследствии направлять граждан за рубеж, сотрудничать с организациями диаспоры за рубежом и привлекать средства технической помощи и гранты от международных финансовых институтов и организаций для развития организованной трудовой миграции.

Также предусмотрено создание специального Фонда «поддержки и защиты прав и интересов граждан, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом»⁸. Он должен оказывать правовую, социальную и материальную помощь гражданам Узбекистана, подвергшимся насилию, принудительному труду и дискриминации, нарушению трудовых и иных прав, попавших в сложное финансовое положение и оставшихся без документов или средств к существованию. Финансирование должно покрывать медицинское обслуживание граждан, которым в период нахождения в трудовой миграции потребовалась медицинская помощь по причине травмы или несчастного случая, в случае невозможности оплатить стоимость оказанных медицинских услуг.

Организация найма в Узбекистане

В целях повышения гарантий занятости граждан, ищущих работу за рубежом, предусматривается заключение договоров о сотрудничестве между частными агентствами занятости и иностранными работодателями.

Следующим шагом Правительства стало разрешение частным агентствам занятости предоставлять услуги по трудоустройству узбекским гражданам за рубежом. Регулирование частных агентств занятости теперь закреплено в Законе о частных агентствах занятости,⁹ который предусматривает увеличение и расширение возможностей трудоустройства граждан как на отечественных предприятиях, так и за рубежом. Закон устанавливает четкое регулирование механизмов взаимодействия между государственными службами и частным сектором занятости, определяя порядок и условия оказания услуг по трудоустройству, включая права и обязанности частных агентств занятости, предприятий и физических лиц, а также лиц, ищущих работу.

Дальнейший Закон о внесении изменений и дополнений в закон Республики Узбекистан «О частных агентствах занятости»¹⁰ запрещает частным агентствам занятости взимать деньги с граждан, ищущих работу за рубежом, оговаривая, что такая оплата осуществляется за счет средств работодателя. В соответствии с Законом, договоры об оказании услуг регистрируются в режиме реального времени в информационной системе «labour-migration» Министерства занятости и трудовых отношений. В целях повышения гарантий занятости граждан, ищущих работу за рубежом, предусматривается заключение договоров о сотрудничестве между

частными агентствами занятости и иностранными работодателями или партнерами, в соответствии с которыми такие гарантии будут определены как необходимое предварительное условие найма.

Дополнительная законодательная поддержка в сфере трудовой миграции

Новейшее законодательство также включает различные меры, направленные на повышение количества и облегчение выезда узбекских граждан за рубеж, обеспечение краткосрочных потребностей с целью стимулирования долгосрочного роста. Конкретные меры включают возмещение транспортных и других затрат, понесенных трудовыми мигрантами, финансовую помощь при оформлении необходимых документов, а также предоставление кредитов, микрозаймов и субсидий для страхования жизни и здоровья мигрантов. Дальнейшие положения касаются организации краткосрочных тренингов по миграционному и трудовому законодательству, оказание помощи возвращающимся трудовым мигрантам в других вопросах и обеспечение жилищных условий для нуждающихся семей мигрантов.¹¹ В течение одного года планируется выделить 3 462 квартиры в многоквартирных домах трудовым мигрантам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, путем выделения льготных ипотечных кредитов.¹²

Выступая на заседании Совета глав государств СНГ 18 декабря 2020 г.,¹³ Президент Республики Узбекистан Шавкат Мирзиёев предложил создание в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) единого межгосударственного механизма взаимного признания документов, подтверждающих профессиональную компетенцию и квалификацию трудовых мигрантов, их медицинское освидетельствование. Предложение Президента о разработке и принятии Программы сотрудничества по вопросам трудовой миграции является еще одной важной инициативой, призванной обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие государств-участников СНГ.

Подписание соглашений

Узбекистан активно подписывает двусторонние и межправительственные соглашения со странами, принимающими большое количество трудовых мигрантов, внедряя организованные формы сотрудничества и предоставляя поддержку гражданам Узбекистана. Одно такое соглашение было подписано между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Российской Федерации¹⁴ для обеспечения защиты прав и законных интересов узбекских трудовых мигрантов, осуществляющих временную трудовую деятельность на территории Российской Федерации. По статистике, из более чем 2,5 млн. граждан Узбекистана, работающих за рубежом, более 1,5 млн. работают в России.¹⁵

30 ноября 2020 г. состоялось официальное открытие представительства Российского университета дружбы народов (РУДН)¹⁶ в столице Узбекистана Ташкенте при содействии Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан на базе Моноцентра «Ишга Мархамат» («Добро пожаловать на работу») – многофункционального центра услуг в сфере занятости. На РУДН в Узбекистане

возложена реализация совместных проектов с Министерством занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан по следующим направлениям: обучение методике преподавания русского языка и проведение курсов повышения квалификации учителей-русистов; проведение предвыездной подготовки для граждан Республики Узбекистан, желающих осуществлять трудовую деятельность в РФ; подготовка и проведение экзаменов по русскому языку, истории России и основам законодательства РФ в соответствии с требованиями российского законодательства о найме иностранной рабочей силы.

В дальнейшем эти действия должны получить поддержку путем открытия представительства российской паспортно-визовой службы в Узбекистане, которое должно заниматься оказанием услуг по подготовке, оформлению и выдаче разрешений на осуществление временной трудовой деятельности. По данным Министерства внутренних дел России, в настоящее время в России проживают 600 тыс. узбекистанцев без регистрации, которые избегают депортации и последующего запрета на въезд. За относительно короткий период 421 тыс. узбекских граждан были выдворены в Узбекистан и теперь не имеют права на въезд в Россию.¹⁷

В апреле 2019 г. Президент Республики Казахстан посетил Узбекистан с государственным визитом для подписания двустороннего соглашения о защите трудовых прав граждан Казахстана, работающих в Узбекистане, и такими же условиями для граждан Узбекистана, работающих в Казахстане.¹⁸

25 февраля 2020 г. между Республикой Узбекистан, Республикой Корея и Финансовой корпорацией «Probest» был подписан Меморандум о сотрудничестве для создания благоприятных условий и обеспечения безопасного и здорового пребывания граждан Узбекистана, осуществляющих временную трудовую деятельность, а также студентов и учащихся на территории Кореи.¹⁹

Повышение информированности о рынке труда и улучшение навыков

Как уже упоминалось, Правительство запустило онлайн-базу данных LaborMigration.uz²⁰ – в которой содержится информация о правилах пребывания, условиях труда, социальном и жилищно-бытовом обеспечении в стране будущего трудоустройства. Также освещаются правовые аспекты заключения трудовых договоров с иностранными работодателями и меры финансовой поддержки, предусмотренные законодательством. Зарегистрированные трудовые мигранты, оказавшиеся в сложной ситуации за рубежом, также могут воспользоваться порталом LaborMigration.uz для обращения за помощью в Агентство по трудовой миграции. На момент написания публикации в базе данных было зарегистрировано более 230 тыс. человек, при этом оказываемые услуги охватывают в общей сложности 182 857 случаев.

Правительство определило создание рабочих мест и содействие занятости, особенно среди молодежи, как способ обеспечения адекватной занятости в Узбекистане, поскольку профиль типичного мигранта выглядит следующим образом: моложе 30 лет, из сельской местности, женат, как минимум с (оконченным) средним

образованием. Поэтому для Узбекистана важно стимулировать создание рабочих мест у себя дома в соответствии с текущим предложением навыков, а также поддерживать развитие навыков в соответствии с преобладающим спросом. С этой целью разработан и реализуется комплекс мер по созданию новых рабочих мест, обучению (и переподготовке) профессиональных кадров, развитию предпринимательства, обеспечению подходящей инфраструктуры и выделению дополнительных земельных участков для групп с низкими доходами. Министерство экономического развития и сокращения бедности является ключевым игроком в этом направлении, будучи специально созданным для регулирования процессов, направленных на сокращение бедности.²¹

Привлечение молодежи

В целях сокращения оттока человеческого капитала, имевшего место в течение последних десятилетий, ключевыми целями национальной политики в области трудовой миграции являются предоставление молодежи возможности повышения своей компетенции, предоставление им возможности вносить вклад и извлекать выгоду из экономически жизнеспособной и законодательно благоприятной среды, а также обеспечение их полного участия в качестве активных граждан. Недавним событием стало подписание Постановления Президента «О дополнительных мерах, направленных на привлечение к предпринимательству»,²² при этом Министерству занятости и трудовых отношений было дано поручение организовать к 1 января 2021 г. моноцентры «Ишга Мархамат», центры профессионального обучения и краткосрочные курсы профессионального обучения. Таким образом, Министерство на постоянной основе организует обучение граждан различным профессиям, одновременно обучая их основам предпринимательства и иностранным языкам, пользующимся большим спросом. Эти мероприятия проводятся с привлечением различных (негосударственных) учреждений профессионального образования. Министерство занятости и трудовых отношений также отвечает за выдачу признаваемых в Узбекистане и других странах **паспортов компетенции** выпускникам, успешно сдавшим экзамены, создавая Единый реестр выпускников, включающий только лиц с подтвержденной квалификацией.

Как уже отмечалось, Правительство сделало своим приоритетом занятость молодежи, стремясь улучшить круг профессиональных навыков в соответствии с потребностями рынка труда и обеспечить достойную работу с учетом пожеланий и потребностей быстро растущего молодежного населения страны. Это делается с пониманием того, что инвестирование в развитие навыков может улучшить возможности трудоустройства выпускников, повысить качество имеющихся рабочих мест, повысить конкурентоспособность конкретных секторов и сократить социально-экономическое неравенство.

Президент Мирзиёев во время обращения к *Олий Мажлису* (Парламенту),²³ заявил, что «необходимо воспитать кадры новой формации, выступающие инициато-

Правительство сделало своим приоритетом занятость молодежи, стремясь улучшить круг профессиональных навыков в соответствии с потребностями рынка труда и обеспечить достойную работу с учетом пожеланий и потребностей быстро растущего молодежного населения страны.

рами реформ, обладающие стратегическим видением, глубокими знаниями и высокой квалификацией». С этой целью были созданы Агентство по делам молодежи и Межведомственный совет по делам молодежи. Молодежные парламенты также созданы в *Олий Мажлисе* и Молодежная академия при Министерстве инновационного развития. Кроме того, в 2019 г. было открыто 5 722 государственных, частных и семейных детских сада, что всего лишь за один год увеличило охват населения дошкольным образованием с 38% до 52% по стране. В 2020 г. охват детей раннего возраста дошкольным образованием достиг 60%, а количество детских садов увеличилось и превысило 14 тыс. Открыто девятнадцать новых высших учебных заведений, в том числе девять филиалов известных зарубежных университетов. В 2019 г. в узбекские университеты также было зачислено 146 500 студентов, что составляет более 20% выпускников средних школ по сравнению с 9,1% в 2018 г. Доля выпускников школ в высших учебных заведениях достигла 25% в 2020 г.,²⁴ а в будущем этот показатель прогнозируется на уровне от 50% до 60%.

Узбекистан также стал 83-м членом «World Skills International» (WSI)²⁵ – международного некоммерческого движения, направленного на повышение престижа рабочих профессий, статуса и стандартов профессиональной подготовки по всему миру. Участие в деятельности WSI открывает для Узбекистана новые возможности и перспективы, в частности, для повышения уровня занятости молодежи.

Меры по стимулированию экономического роста

Стимулируя развитие страны, Азиатский банк развития предоставил заем в размере 93 млн. долларов США, чтобы помочь повысить конкурентоспособность в Узбекистане и дать толчок инклюзивному росту за счет улучшения рыночных навыков молодежи и лиц, ищущих работу.²⁶ **Проект развития навыков для современной экономики** направлен на развитие квалифицированной рабочей силы в следующих секторах: строительство; текстиль и швейные изделия; информационные и коммуникационные технологии; агробизнес и пищевая промышленность; ремонт и обслуживание техники. Не менее 60 тыс. человек, в том числе 48 тыс. лиц, ищущих работу, и 500 человек с ограниченными возможностями смогут воспользоваться результатами проекта. Проект также принесет пользу отраслям, ищущим квалифицированных рабочих, и возвращающимся мигрантам, которые стремятся перепрофилироваться или получить признание предыдущего обучения в целевых секторах.

Одним из наиболее значительных шагов, предпринятых Правительством, стало внедрение системы безопасной, упорядоченной и легальной трудовой миграции.

Реализуются различные меры по восстановлению экономического роста в 2020–2021 гг. и продолжению системных структурных реформ в отраслях экономики для поддержки ключевых секторов, дальнейшего реформирования банковской системы, увеличения инвестиций и улучшения конкуренции и промышленной политики. Это осуществляется наряду со стимулированием внутреннего спроса и сокращением бедности за счет обеспечения занятости и увеличения доходов, с одно-

временным расширением мер по оказанию финансовой поддержки стартапам.²⁷ В связи с ростом уровня бедности и стремлением в конечном итоге сократить тру-

довую миграцию, конкретным министерствам и ведомствам было поручено разработать Стратегию сокращения бедности для Республики Узбекистан на период до 2030 года. Планируется разработать индикаторы для мониторинга реализации национальных целей устойчивого развития, потенциала национальной экономики и задач, выполняемых на основе программы сокращения бедности и международного опыта; определить движущие силы экономики; и прогнозировать экономический рост и создание рабочих мест.

Трудовая миграция в центре государственной стратегии

Одним из наиболее значительных шагов, предпринятых Правительством, стало внедрение системы безопасной, упорядоченной и легальной трудовой миграции,²⁸ предусматривающей:

- Утверждение Плана мероприятий (вступает в силу с 1 января 2021 г.) по налаживанию обязательного профессионального образования и обучения иностранным языкам граждан, выезжающих за рубеж в целях трудоустройства, выдача мигрантам международно признанных сертификатов, подтверждающих их профессиональную квалификацию; предоставление финансовой и социальной поддержки трудовым мигрантам, попавшим в сложную ситуацию за рубежом. В планах также расширение практики страхования жизни и здоровья трудовых мигрантов и обеспечение реинтеграции лиц, вернувшихся из трудовой миграции, – среди прочего, обеспечение занятости, профессионального развития и создание благоприятных условий для занятия предпринимательской деятельностью.
- Для обеспечения оперативного распространения информации в сфере внешней трудовой миграции были запущены официальные информационные каналы Агентства по внешней трудовой миграции в режиме онлайн через социальные сети (Telegram, Facebook).
- С 1 января 2021 г. осуществление временной трудовой деятельности за рубежом посредством организованной трудовой миграции соответствует видам деятельности (работы, услуги), которыми могут заниматься самозанятые лица. Еще одна инициатива, основанная на Статье 369 Налогового кодекса,²⁹ освобождает самозанятых лиц от подоходного налога – они могут (добровольно) платить социальный взнос в национальный Пенсионный фонд.
- Были инициированы планы по запуску колл-центра через онлайн-платформу на территории России для оказания юридической помощи мигрантам.
- Мигранты, которые возвращаются из-за рубежа и регистрируются в единой базе данных, описанной выше, имеют право на субсидию в размере 2,2 млн. сум (около 175 евро), предназначенных для оплаты первых трех месяцев аренды коммерческого помещения (с даты регистрации в качестве индивидуального предпринимателя).

Задача реализации мер в отношении обязательного профессионального образования была поручена 13 моноцентрам «Ишга Мархамат», 30 центрам профессио-

нального обучения, 11 краткосрочным курсам профессионального обучения и 136 курсам профессионального обучения для граждан в махаллах (местных сообществах). Ожидания на 2021 г. высоки, при этом поставлены следующие цели:

- *Обучить* 70 тыс. граждан Узбекистана профессиям и иностранным языкам.
- *Направить* 144 тыс. граждан за рубеж для временного трудоустройства на организованной основе.
- *Обеспечить* трудоустройством 148 тыс. вернувшихся трудовых мигрантов.
- *Предоставить* адресную помощь членам семей 120 тыс. вернувшихся трудовых мигрантов.

В целях регулирования отношений в сфере занятости был принят Закон о занятости населения,³⁰ в котором содержится отдельная глава, посвященная вопросам, связанным с самозанятыми лицами. В ней изложены важные критерии для получения статуса самозанятого лица и конкретный применяемый налоговый режим (т.е. доход, полученный в результате трудовой деятельности, не включается в совокупный доход, и во внебюджетный Пенсионный фонд уплачивается только социальный налог).

МЕРЫ COVID-19

Глобальная пандемия коронавируса затронула все сферы мировой экономики и не в последнюю очередь трудовую миграцию, вынудив миллионы мигрантов адаптироваться к преобладающим условиям. Поэтому, чтобы принять тех, кто возвращается в свою страну, требуется больше рабочих мест, при этом возвратившиеся трудовые мигранты, вероятно, снова войдут в местный резерв рабочей силы и увеличат общий уровень безработицы. В связи с непредвиденными событиями возникла необходимость быстро включить возвратившихся граждан во внутреннюю рабочую силу, используя человеческие и другие ресурсы, накопленные за рубежом, избегая при этом повторной исходящей миграции. При умелом управлении то, что в краткосрочной перспективе проявилось в сложной ситуации на рынке труда, в конечном итоге может стать значительным благом для страны в целом. COVID-19 предоставил возвратившимся трудовым мигрантам возможность не только использовать приобретенные навыки, но также знания и сбережения, чтобы начать свой бизнес или инвестировать во внутреннюю предпринимательскую деятельность.

Чтобы справиться с краткосрочными вызовами, Правительство приняло масштабные антикризисные меры для стимулирования занятости, сохранения рабочих мест и доходов, обеспечения безопасности и здоровья на рабочем месте, а также предотвращения дискриминации и социального отчуждения. По инициативе Президента был создан Антикризисный фонд в объеме 10 трлн. сумов (780 млн. евро) наряду с Благотворительным фондом поддержки малообеспеченных семей.³¹

Во время пандемии узбекским трудовым мигрантам предоставлялись консультационные и юридические услуги, социальная помощь и финансовая поддержка. Лицам, оказавшимся в затруднительном положении за рубежом, была оказана

помощь по возвращению на родину, а также практическая помощь по истребованию заработной платы и компенсаций от работодателей. В целях оперативного реагирования на обращения безработных трудовых мигрантов было создано два веб-сайта – Birgamiz.com и Anketa.migration.uz – а также выделенная горячая линия и Telegram-канал для лиц, ищущих поддержку. По официальной статистике, около 498 тыс. трудовых мигрантов вернулись в Узбекистан, без постоянного дохода.³²

За первую половину 2020 г. уполномоченные органы в сфере труда оказали услуги по содействию занятости 826 тыс. безработных граждан:

- Более 33 тыс. семей получили помощь через механизм субсидирования семей с низкими доходами, развития приусадебных участков и создания сельскохозяйственных кооперативов.
- Всего 3 тыс. безработных были трудоустроены за счет субсидий на развитие предпринимательства.
- Около 37 тыс. безработных получили пособие по безработице.
- Около 43 тыс. вернувшихся трудовых мигрантов получили помощь в трудоустройстве, юридические услуги или финансовую помощь.³³

Преодоления влияния COVID-19 на рынок труда

Карантинные меры, направленные на предотвращение распространения COVID-19, оказали значительное влияние на рынок труда. В июне 2020 г. Республиканским научным центром занятости и защиты труда Министерства занятости и трудовых отношений проведено социологическое обследование в 101 городе и районе Узбекистана по методике, разработанной на основе рекомендаций Международной организации труда (МОТ). Обследованием были охвачены 490 органов самоуправления граждан, 4,9 тыс. домохозяйств и 25,9 тыс. граждан. Результаты исследования показали, что уровень безработицы среди экономически активного населения республики составил 13,2% (для сравнения: этот показатель за аналогичный период 2019 г. составил 9,1%). Таким образом, общее число безработных составило 1,94 млн. человек, а уровень безработицы среди лиц в возрасте от 16 до 30 лет составил 20,1%.³⁴

Узбекистан стал членом Международной организации по миграции (МОМ) в ноябре 2018 г., а осенью 2020 г. стартовал региональный проект «Смягчение социально-экономических последствий пандемии COVID-19 на мигрантах и сообществах», финансируемый Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству.³⁵ Целью проекта является содействие смягчению отрицательных социально-экономических последствий пандемии COVID-19 для мигрантов и сообществ, в том числе оказание помощи в возвращении и реинтеграции уязвимых мигрантов, а также содействие правительствам государств Центральной Азии и Российской Федерации в решении оперативных задач управления трудовой миграции в условиях глобальной пандемии.

В этом ключе правительство Узбекистана и лидеры узбекской диаспоры в России будут вместе работать над решением проблем трудовых мигрантов. Недавняя конференция, проводившаяся в онлайн-формате, собрала представителей Кабинета министров Узбекистана, государственных ведомств и дипломатических представительств, а также лидеров более 70 узбекских объединений диаспоры в России. Целью встречи было обсуждение путей решения проблем узбекистанцев, связанных с работой и проживанием в России, с особым акцентом на преодоление ограничений, существовавших на тот момент в связи с COVID-19.³⁶

КРАТКО- И СРЕДНЕСРОЧНЫЕ ЦЕЛИ

7 августа 2020 г. Министр занятости и трудовых отношений Нозим Хусанов доложил Сенату о работе, проделанной с начала 2019 г.³⁷ В своем выступлении министр сделал акцент на следующих шагах:

- Уроки, извлеченные во время кризиса COVID-19, послужат основой для будущей работы Министерства по разработке Национальной стратегии занятости Узбекистана, которая должна объединить в один ключевой документ различные усилия, которые страна предпринимала и продолжает предпринимать. Стратегия станет важным политическим документом на период до 2030 г.
- Следует продолжить наращивание потенциала служб занятости, внедряя при этом дополнительные инструменты для стимулирования спроса на трудовые ресурсы.
- Необходимо наладить системную работу по трудоустройству молодежи, в том числе в сельской местности, выпускников высших и средних специальных образовательных учреждений.
- Информацию об имеющихся вакансиях необходимо широко представлять в соответствии с требованиями действующего трудового законодательства.
- Качество учебных курсов в системе министерства необходимо улучшить для обеспечения соответствия преобладающим требованиям.

Министр также заявил о неудовлетворительности выполнения задач по регулированию трудовой миграции и организованному набору граждан для работы за рубежом. Министр обратил особое внимание на тот факт, что доля организованной миграции в структуре общей трудовой миграции составила в среднем 9% за рассматриваемый период.

На 3-м заседании Подкомитета ЕС-Узбекистан по вопросам развития Министр определил направления возможного двустороннего сотрудничества между Узбекистаном и Европейским Союзом в рамках нового программного цикла Европейской комиссии на 2021-2027 гг.³⁸

- Дальнейшее развитие системы профессионального обучения с возможностью имплементации опыта дуальной системы обучения специальностям, востребованным на рынке труда.

- Совершенствование деятельности Государственной трудовой инспекции, эффективная имплементация международных норм и стандартов в сфере труда.
- Совершенствование цифровизации услуг Центров содействия занятости с целью обеспечения эффективной дистанционной поддержки граждан.
- Внедрение механизмов организованного набора граждан Узбекистана для осуществления временной трудовой деятельности за рубежом путем заключения соответствующих соглашений в сфере трудовой миграции со странами ЕС.
- Разработка и реализация совместных программ по поддержке и расширению возможностей занятости населения, включая обучение предпринимательским навыкам, развитие коллективных форм занятости и совершенствование служб занятости.

РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

Недавно принятые законодательные акты и документы, представленные в этой публикации, дают мощный импульс реализации Стратегии действий в поддержку занятости граждан за пределами Узбекистана, а также реинтеграции по возвращении. Эти документы должны способствовать реализации комплексных мер, направленных на повышение доходов и уровня жизни семей узбекских трудовых мигрантов путем содействия решению проблем, с которыми они могут столкнуться, – улучшение жилищных условий и обеспечения занятости трудоспособного населения.

Как заявил Министр занятости и трудовых отношений, многое сделано для совершенствования законодательной базы страны. Однако практическая реализация оставляет желать лучшего. **Если новые правовые инструменты должны оказать желаемое воздействие, необходимо предусмотреть некоторые важные вопросы**, прилагая усилия к сокращению количества трудовых мигрантов и обеспечивая соблюдение их прав за рубежом:

- Недавно созданному **Министерству по поддержке махалли и семьи**³⁹ была поручена организация тесного сотрудничества с органами самоуправления граждан для оздоровления социально-духовной атмосферы в семьях и махаллях; обеспечение занятости женщин, улучшение условий труда, усиление роли и значения органов самоуправления граждан в обществе и повышение их статуса в решении повседневных вопросов местного населения. Следовательно, **крайне важно вовлекать Министерство и Комитеты махалли в работу с населением** для разъяснения того, что было достигнуто в области трудовой миграции на данный момент, и правительственных планов в этой области. Такая информационная деятельность должна освещать: предоставляемые льготы и получаемую мигрантами и их семьями поддержку; преимущества легальной миграции и недостатки нелегальной миграции; а также документы, необходимые для легального трудоустройства. Следует широко информировать общественность о том, что Правительство предоставляет профессиональное образование и курсы языковой подготовки, а также оказывает поддержку и помощь в регистрации через базу данных LaborMigration.uz.

- **Агентство по внешней трудовой миграции должно иметь канал коммуникации с трудовыми мигрантами** для получения отзывов (и жалоб) о выполняемой работе – или же этот вопрос может быть включен в существующую базу данных. Кроме того, **следует обеспечить широкую коммуникацию с частными агентствами занятости** в режиме онлайн, через социальные сети и каналы Telegram, а также предоставлять информацию о потенциальных иностранных работодателях и спросе на рабочую силу.
- **Молодежи необходимо предоставить широкий выбор возможностей** для приобретения базовых технических, цифровых, инновационных и предпринимательских навыков с целью успешного выхода на рынок труда. Необходимо расширить обучение компьютерным навыкам и объяснить применение и возможности Интернета. Такие инициативы следует широко распространить на жителей отдаленных сельских районов, молодежь из малообеспеченных семей, молодежь с ограниченными возможностями и другие уязвимые группы.
- **Необходимо инициировать различные социологические опросы** для мониторинга динамики экономических, политических и социальных показателей, связанных с миграцией. Опросы могли бы изучить факторы и причины трудовой миграции по регионам; помочь в определении направлений и форм миграции; оценить условия труда трудовых мигрантов; определить каналы поиска работы трудовыми мигрантами. Они могут быть включены в национальную информационную базу данных по трудовой миграции; помочь в определении основных факторов, определяющих конкретную работу, наиболее часто выполняемую мигрантами за рубежом, особенно женщинами и молодежью; помочь в выявлении основных проблем и недостатков, с которыми сталкивается особенно молодежь; помочь в подготовке рекомендаций по регулированию трудовой миграции. Опросы могут быть в дальнейшем использованы для изучения причин и следствий перемещения мигрантов, а также для описания недавних потоков и оценки определенных типов перемещений, тем самым помогая улучшить статистику трудовой миграции, отражая демографические характеристики мигрантов, а также условия их труда и жизни. Невозможно определить положительные или отрицательные последствия трудовой миграции, не имея достоверной информации о количестве и составе мигрантов и соответствующих экономических показателей. Для получения более полных и подробных данных в таких исследованиях также должны участвовать гражданское общество и международные организации.
- **Частным агентствам занятости и Агентству по внешней трудовой миграции необходимо организовать, контролировать и обеспечивать защиту прав мигрантов** по прибытии в страну назначения. Поступало много жалоб на невыполнение работодателями договорных условий. Налаживание коммуникации с трудовыми мигрантами, работающими за рубежом, через частные агентства занятости было бы крайне полезным. Специальный раздел для подачи жалоб на недобросовестных работодателей, запущенный в онлайн-базе данных LaborMigration.uz можно дополнить возможностью проконсультироваться с юристами о потенциальных средствах правовой защиты. Более того, рейтинго-

вая система существующих работодателей может обеспечить улучшения в будущем. И, наконец, активное использование социальных сетей, таких как Facebook и Telegram, может способствовать мониторингу сопутствующих вопросов.

- **Необходимо оценить вызовы рынка труда как со стороны спроса, так и предложения** для оказания поддержки росту и производительности частного сектора, расширения возможностей трудоустройства работников и восполнения дефицита навыков. Для стимулирования экономического роста и обеспечения средств к существованию можно мобилизовать меры, касающиеся спроса. В части предложения аналогичные инструменты следует использовать в образовательных программах развития.
- **Сбор данных** от частных агентств занятости, лиц, ищущих работу, и провайдеров обучения может помочь в оценке существующих потребностей рынка труда за рубежом. Собранные данные могут способствовать улучшению предложения необходимых навыков и общего процесса найма (напр., посредством целевых объявлений о вакансиях на соответствующих онлайн-платформах). Эти данные также могут улучшить помощь, оказываемую при подписании трудовых договоров, и помочь в разъяснении обязательств сторон. Между тем, постоянный анализ существующих вакансий может улучшить оценку нынешнего и будущего спроса на рынке труда и соответствующих необходимых навыков. В то время как поощрение лиц, ищущих работу, к регистрации на [LaborMigration.uz](https://labormigration.uz) может дополнительно обогатить имеющиеся свидетельства, партнерство с работодателями может помочь ускорить поток информации и фактическое трудоустройство трудовых мигрантов.
- Согласно статистике Центрального банка, за период с января по ноябрь 2020 г. международные денежные переводы в Узбекистан составили 5,44 млрд. долл. США. Доля всех международных денежных переводов свидетельствует, что 72% из них осуществляются из Российской Федерации.⁴⁰ В Узбекистане большинство вернувшихся мигрантов тратят свои сбережения в основном на проведение общественных мероприятий, свадеб, покупку, строительство и ремонт жилья, а также покупку других товаров. Чтобы диверсифицировать эти расходы и поощрить возвращающихся мигрантов оставаться в стране, **Агентству по внешней трудовой миграции следует более активно проводить тренинги в регионах/сельской местности** о том, как начать бизнес и развивать бизнес-идеи и планы, стимулируя вовлечение возвратившихся трудовых мигрантов в частный бизнес и предпринимательство.
- Трудовая миграция имеет много положительных аспектов: получение квалификации, деловой опыт и опыт работы в той или иной профессии и пр. Рабочие возвращаются в свою страну более подготовленными к будущим начинаниям как наемные работники или как предприниматели, и это дает хорошие возможности для развития экономики. Однако для того, чтобы это развитие в конечном итоге материализовалось, необходимо создать в Узбекистане благоприятные условия. А иначе вернувшиеся мигранты снова уедут из страны на заработки за рубеж. Таким образом, информирование граждан о возможно-

стях трудоустройства в их собственной стране/сообществе имеет решающее значение – важно обратиться к работникам *до того, как* они решат (повторно) мигрировать. **Необходимо предоставить информацию о спросе на рабочую силу на отечественных заводах, а также на сельскохозяйственных и не-сельскохозяйственных предприятиях**, поскольку граждане не всегда осведомлены об имеющихся возможностях. Следует улучшить передачу такой информации и организовывать профессиональное обучение для лиц, рассматривающих возможность миграции, особенно для женщин с детьми.

Ссылки

¹ UzNews (2021). «За год население Узбекистана увеличилось почти на 700 тысяч человек», Общество, 15 января 2021 г., Uznews.uz, https://uznews.uz/ru/article/28120?_utl_t=fb.

² Официальный веб-сайт Президента Республики Узбекистан (2020) Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису, President.uz, 29 декабря 2020 г. <https://president.uz/ru/lists/view/4057>.

³ Информационное агентство UZREPORT (2020). Уровень безработицы в Узбекистане снизился до 11,1%, Uzreport.news, Экономика, 16 ноября 2020 г. <https://uzreport.news/economy/uroven-bezrobotitsi-v-uzbekistane-snizilsya-do-11-1->.

⁴ Народное слово (2020). «Соотечественников не разделяют границы». Общество, 10 июля 2020 г. <https://xs.uz/ru/post/sootchestvennikov-ne-razdelyayut-granitsy>.

⁵ Национальное информационное агентство Узбекистана (2020). «17 августа 2020 года обсуждены вопросы поддержки граждан, трудящихся за рубежом», Uza.uz, <https://uza.uz/ru/posts/obsuzhdeny-voprosy-podderzhki-grazhdan-trudyashchikhsya-za-r-17-08-2020>.

⁶ Правительство Республики Узбекистан (2017) Указ Президента Республики Узбекистан «О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» № УП-4947 от 7 февраля 2017 г. <https://lex.uz/docs/3107042>.

⁷ Правительство Республики Узбекистан (2017) Указ Президента «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственной политики в сфере занятости и коренному повышению эффективности деятельности органов по труду» № УП-5052 от 24 мая 2017 г. <https://lex.uz/docs/3211751>.

⁸ Правительство Республики Узбекистан (2018) Постановление Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию системы внешней трудовой миграции Республики Узбекистан» № ПП-3839 от 5 июля 2018 г. <https://lex.uz/docs/3811333>.

⁹ Закон Республики Узбекистан (2018). О частных агентствах занятости, № ЗРУ-501, 16 октября 2018 г. <https://lex.uz/ru/docs/3992894>.

¹⁰ Закон Республики Узбекистан (2020). О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан «О частных агентствах занятости» № ЗРУ-632, 22 октября 2020 г., <https://lex.uz/ru/docs/4948400>.

- ¹¹ Правительство Республики Узбекистан (2019) Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему усилению гарантий защиты граждан Республики Узбекистан, осуществляющих временную трудовую деятельность за рубежом, и членов их семей» № УП-5785, 20 августа 2019 г., <https://lex.uz/docs/4482657>; Постановление Кабинета Министров «О дополнительных мерах по защите прав и законных интересов граждан Республики Узбекистан, осуществляющих временную трудовую деятельность за рубежом», № 713, 23 августа 2019 г. <https://lex.uz/ru/docs/4486615>.
- ¹² Газета.uz (2020). «Определен порядок предоставления мигрантам квартир», Общество, 30 января 2020 г., <https://www.gazeta.uz/ru/2020/01/30/migrants>.
- ¹³ UzDaily.uz (2020). «Прагматичный подход к решению важного вопроса», 18 декабря 2020 г., <https://www.uzdaily.uz/en/post/62535>.
- ¹⁴ Правительство Республики Узбекистан и Правительство Российской Федерации (2017). Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Российской Федерации об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации, Москва, 5 апреля 2017 г., <https://lex.uz/docs/3475794>.
- ¹⁵ Народное слово (2020). «Соотечественников не разделяют границы». Общество, 10 июля 2020 г., <https://xs.uz/ru/post/sootchestvennikov-ne-razdelyayut-granitsy>.
- ¹⁶ UzDaily.uz (2020). «Российский Университет дружбы народов открыл свое представительство в Узбекистане», 30 ноября 2020 г., <https://uzdaily.uz/ru/post/57362>.
- ¹⁷ Газета.uz (2020). «Миграция – это экспорт рабочей силы» – Минтруда», Общество, 16 сентября 2020 г., <https://www.gazeta.uz/ru/2020/09/16/migrants-quality/>.
- ¹⁸ Газета.uz (2019). «Двустороннее соглашение о защите трудовых прав – Узбекистан и Казахстан подписали ряд документов», Политика, 15 апреля 2019 г., <https://www.gazeta.uz/ru/2019/04/15/agreements/>.
- ¹⁹ Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан (2020). «Подписан меморандум о сотрудничестве», Mehnat.uz, Все новости, 20 февраля 2020 г., <https://mehnat.uz/ru/news/podpisan-memorandum-o-sotrudnichestve>.
- ²⁰ Правительство Республики Узбекистан (2019) Указ Президента «О мерах по дальнейшему усилению гарантий защиты граждан Республики Узбекистан, осуществляющих временную трудовую деятельность за рубежом, и членов их семей», № УП-5785, 20 августа 2019 г., <https://lex.uz/docs/4482657>.
- ²¹ Правительство Республики Узбекистан (2020) Указ Президента «О мерах по кардинальному обновлению государственной политики в сфере развития экономики и сокращения бедности», № УП-5975, 26 марта 2020 г., <https://lex.uz/docs/4778531>.
- ²² Правительство Республики Узбекистан (2020) Постановление Президента «О дополнительных мерах, направленных на привлечение к предпринимательству, повышение трудовой активности и профессиональное обучение бедных и безработных граждан, а также обеспечение занятости населения» № ПП-4804, 11 августа 2020 г. <http://lex.uz/ru/docs/4945780>.

- ²³ Национальное информационное агентство Узбекистана (2020). Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису, Uza.uz, 25 января 2020 г. <https://uza.uz/ru/posts/poslanie-prezidenta-respubliki-uzbekistan-shavkata-mirziyeev-25-01-2020>.
- ²⁴ President.uz (2020). Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису, 29 декабря 2020 г., <https://president.uz/ru/lists/view/4057>
- ²⁵ Институт стратегических и межрегиональных исследований при Президенте Республики Узбекистан (2020). «Узбекистан стал полноправным членом движения «Worldskills International», ISRS.uz, Новости Узбекистана, 21 января 2020 г. <http://www.isrs.uz/ozbekiston-yangiliklari/uzbekistan-stal-polnopravnym-clenom-dvizenia-worldskills-international>.
- ²⁶ Азиатский банк развития (2020). «Заем АБР на сумму 93 млн. долларов для стимулирования развития навыков и инклюзивного роста в Узбекистане», пресс-релиз, 14 декабря 2020 г., <https://www.adb.org/news/adb-loan-boost-skills-development-and-inclusive-growth-uzbekistan>.
- ²⁷ Правительство Республики Узбекистан (2020) Постановление Кабинета Министров «О мерах по восстановлению экономического роста в 2020-2021 годах и продолжению системных структурных реформ в отраслях и отраслях экономики», № 526, 29 августа 2020 г. <http://lex.uz/ru/docs/4978202>.
- ²⁸ Правительство Республики Узбекистан (2020) Постановление Президента «О мерах по внедрению системы безопасной, упорядоченной и легальной трудовой миграции», № ПП-4829, 15 сентября 2020 г. <http://lex.uz/ru/docs/4997979>.
- ²⁹ Налоговый кодекс Республики Узбекистан (2019) Новая редакция, 30 декабря 2019 г., <http://lex.uz/ru/docs/4674893>.
- ³⁰ Закон Республики Узбекистан (2020). О занятости населения, № ЗРУ-642, 20 октября 2020 г. <http://lex.uz/ru/docs/5055696>.
- ³¹ Правительство Республики Узбекистан (2020) Указ Президента «О первоочередных мерах по смягчению негативного воздействия на отрасли экономики коронавирусной пандемии и глобальных кризисных явлений» № УП-5969 от 19 марта 2020 г., <http://lex.uz/ru/docs/4770763>.
- ³² Газета.uz (2020). «Минтруда – о пяти уроках, извлеченных Узбекистаном в ходе хлопковых кампаний», Общество, 31 мая 2020 г., <https://www.gazeta.uz/ru/2020/05/31/labor/>.
- ³³ Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан (2020). «Инициативы Узбекистана для рынка труда в период пандемии», Mehnat.uz, Все новости, 24 сентября 2020 г., <https://mehnat.uz/ru/news/iniciativy-uzbekistana-dlya-rynka-truda-v-period-pandemii>.
- ³⁴ Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан (2020). «Уровень безработицы в Узбекистане составил 13,2 процента», Mehnat.uz, Все новости, 2 августа 2020 г., <https://mehnat.uz/en/news/the-unemployment-rate-in-uzbekistan-was-132-percent>.

- ³⁵ Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан (2020). «Узбекистан стал участником регионального проекта для стран Центральной Азии и Российской Федерации по смягчению социально-экономических последствий пандемии COVID-19 на трудовых мигрантов», Mehnat.uz, Все новости, 16 сентября 2020 г., <https://mehnat.uz/ru/news/uzbekistan-stal-uchastnikom-regionalnogo-proekta-dlya-stran-centralnoy-azii-i-rossiyskoy-federacii-po-smyagcheniyu-socialno-ekonomicheskikh-posledstviy-pandemii-covid-19-na-trudovyyh-migrantov>.
- ³⁶ Газета.uz (2020). «Проблемы мигрантов будут решать сообща с узбекской диаспорой в России», Общество, 19 августа 2020 г., <https://www.gazeta.uz/ru/2020/08/10/diaspora/>.
- ³⁷ Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан (2020). «Заслушана информация министра занятости и трудовых отношений Н.Хусанова», Mehnat.uz, Все новости, 7 августа 2020 г., <https://mehnat.uz/ru/news/zaslushana-informaciya-ministra-zanyatosti-i-trudovyyh-otnosheniy-nhusanova>.
- ³⁸ Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан (2020). «Итоги участия представителей Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан в рамках 3-го заседания Подкомитета ЕС-Узбекистан по вопросам развития», Mehnat.uz, Все новости, 20 октября 2020 г., <https://mehnat.uz/ru/news/itogi-uchastiya-predstaviteley-ministerstva-zanyatosti-i-trudovyyh-otnosheniy-respubliki-uzbekistan-v-ramkah-3-go-zasedaniya-podkomiteta-es-uzbekistan-po-voprosam-razvitiya>.
- ³⁹ Правительство Республики Узбекистан (2020) Постановление Президента «Об организации деятельности Министерства по поддержке махалли и семьи Республики Узбекистан» № ПП-4602 от 18 февраля 2020 г. <https://lex.uz/docs/4740337>.
- ⁴⁰ Газета.uz (2020). «Глава ЦБ объяснил, почему не было резкого снижения денежных переводов», Экономика, 23 октября 2020 г., <https://www.gazeta.uz/ru/2020/10/23/money-transfers/>.

ОБ АВТОРАХ

Александр Малеев, менеджер проекта Секретариата Пражского процесса при ICMPD, отвечает за реализацию инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», финансируемой Европейской комиссией в рамках «Механизма партнерства в области миграция» (МПМ). Обладает опытом работы в области социальной и культурной антропологии (Университет Вены, магистр), а также европейских политических и административных исследований (Колледж Европы, магистр), специализируется преимущественно на вопросах миграции. Член Секретариата Пражского процесса с 2012 г., активно содействует развитию и общим достижениям Процесса.

Ирина Люсак, координатор проекта в ICMPD, специализируется на Восточной Европе, России и Центральной Азии. Получила объединенную степень магистра в области глобальных исследований Венского университета и Вроцлавского университета, а также диплом по журналистике и связям с общественностью Воронежского государственного университета. С 2012 г. Ирина работает в Секретариате Пражского процесса при ICMPD, активно содействуя результатам и достижениям Процесса и, в частности, подготовке аналитических публикаций в рамках Миграционной обсерватории Пражского процесса.

Программа ICMPD по борьбе с торговлей людьми помогает государственным и негосударственным заинтересованным сторонам на национальном и региональном уровнях, поддерживая разработку комплексных мер по борьбе с торговлей людьми в соответствии с международными и европейскими стандартами. В Программе работает команда находчивых, преданных делу и специализированных экспертов по борьбе с торговлей людьми, которые на протяжении многих лет играли важную роль в развертывании различных видов технической помощи в разных частях мира на основе потребностей, выраженных странами, региональными сообществами и донором. Программа по борьбе с торговлей людьми также собирает и анализирует факты, чтобы обогатить свой тематический опыт и обеспечить выпуск актуальных продуктов.

Глен Свон является независимым советником по вопросам возвращения и реинтеграции. Обладает обширным опытом в области программ возвращения и реинтеграции, работал над национальными программами, разработкой политики и инициативами по наращиванию потенциала. Его сильные стороны заключаются в нахождении реинтеграционных решений для третьих стран, развитии оперативного потенциала партнеров по предоставлению услуг и созданию кастомизированных программ для правительств принимающих стран.

Франк Дювель является старшим научным сотрудником Института миграционных и межкультурных исследований Оснабрюкского университета (с 2020 г.). Ранее занимал должность главы миграционного отдела Немецкого центра исследований в области интеграции и миграции, Берлин (2018-2020 гг.). С 2013 г. по 2018 г. являлся доцентом и старшим научным сотрудником Центра исследований в области

миграции, политики и общества Оксфордского университета. Обладает более чем 25-летним опытом проведения исследований, анализа и консультирования по вопросам политики, а также руководства этими процессами. Является экспертом в области международной миграции и, в частности, неурегулированной, транзитной и вынужденной миграции, управления миграцией и международных отношений в области миграции. Специализируется на странах, находящихся на периферии и в более широком соседстве с ЕС. Франк также работал в ICMPPD, GIZ, SEO Amsterdam Economics, Фонде Николааса Витсена, Экстерском и Бременском университетах, консультировал МОМ и ОБСЕ и готовил информационные материалы для Совета ЕС, Совета Европы, Парламента Великобритании, Генерального директората Турции по управлению миграцией и многих других. Получил степень доктора социальных наук в Бременском университете. Франк реализовал более 25 исследовательских проектов, опубликовал 10 книг и более 60 исследовательских статей во всемирно известных журналах.

Андреа Сальвини является экономистом по вопросам труда и политическим советником правительств и международных организаций по вопросам занятости, развития навыков и трудовой миграции. До основания консалтинговой фирмы «Siloe Labor Solutions» Андреа более 12 лет работала в МОТ. Андреа является практикующим профессором и тренером по государственному управлению с большим опытом разработки стратегий обучения для крупных учреждений с целью реализации эффективной политики и реформ. Андреа обладает более чем 18-летним опытом работы экономистом и консультантом по вопросам трудовой миграции, занятости и развития навыков.

Георг Болитс является советником по вопросам политики и экспертом по наращиванию потенциала в области занятости, трудовой миграции, развития навыков и реинтеграции. Являясь соучредителем «Siloe Labor Solutions», он консультирует международные организации и правительства по вопросам политики в области миграции, труда и навыков, стратегий развития и программ занятости, а также регуляторных реформ в различных отраслях и секторах. В последнее время Георг предоставлял технические консультации по вопросам трудовой миграции и политики развития инклюзивных навыков в Эфиопии, Албании, Афганистане, Пакистане и Южном Судане. Имеет две степени последипломного образования Университетского колледжа Лондона и Университета Корвинуса в Будапеште по экономике и политологии.

Улан Ногойбаев является заместителем руководителя Секретариата Миграционного совета при Спикере Парламента Кыргызской Республики. С 2013 г. по 2019 г. работал экспертом по внешним коммуникациям в Секретариате Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики. Имеет опыт работы консультантом в проектах развития для ПРООН, ОБСЕ, USAID, Всемирного банка и ICMPPD. В 2013-2019 гг. проводил социально-экономические исследования в

Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областях, финансируемые агентствами ООН, USAID и ICMPD. Результаты данного исследования помогли Ошскому офису ПРООН привлечь дополнительные средства из Трастового фонда ООН для реализации проектов развития в Ошской области, в т.ч. в отдаленных горных районах. Г-н Ногойбаев изучал международную экономику и международные отношения в Дипломатической академии в Вене, Дипломатической академии Министерства иностранных дел Кыргызской Республики и Американском университете в Кыргызстане (ныне АУЦА). Свободно владеет кыргызским, русским, английским и турецким языками.

Рональд Скелдон является почетным профессором Маастрихтского университета и почетным профессором Университета Сассекса. Прошел обучение в университетах Глазго, Шотландия (бакалавр наук с отличием), и Торонто, Канада (магистр; доктор философии). В 2000 г. был принят на работу в Университет Сассекса и являлся одним из основных членов Исследовательского центра развития по вопросам миграции, глобализации и бедности, а с июня 2009 г. по март 2011 г. был прикомандирован к Департаменту международного развития (DFID) в Лондоне в качестве старшего научного сотрудника. Продолжал преподавать в Университете Сассекса до 2017 г., когда стал почетным профессором. В 2013 г. присоединился к Маастрихтскому университету в качестве профессора гуманитарной географии, а в 2018 г. стал почетным профессором. Много публиковался по вопросам миграции и развития: одной из недавних публикаций является «Справочник по миграции и развитию» издательства «Routledge» (2020 г.) в соавторстве с Таней Бастией из Манчестерского университета, а также «Углубленное введение в миграционные исследования» для издательства «Elgar». Продолжает выступать консультантом многих международных организаций. Проживает в Нэрне, Шотландия.

Эндрю Фэллон является исследователем Школы транснационального управления Института Европейского университета и специализируется на вопросах политики управления миграцией. Его профессиональный опыт включает работу в Институте исследований занятости Федерального агентства занятости Германии и в ООН. Ранее изучал международные отношения в Американском университете в Вашингтоне, округ Колумбия, и работал исполнительным редактором журнала «World Mind».

Зульфия Сибатулина является координатором проекта в Программе содействия управлению границами в Центральной Азии (ВОМСА) при ICMPD и отвечает за общую реализацию деятельности Программы в Республике Узбекистан. Окончила Ташкентский государственный экономический университет, а также имеет степень магистра Узбекского государственного университета мировых языков. Обладая более чем 20-летним профессиональным опытом, приобрела обширные экспертные знания по управлению программами, работая в различных международных организациях в стране, включая JICA, ЮНИСЕФ, ПРООН, УНП ООН и ICMPD.

