PRAGUE PROCESS
ПРАЖСКИЙ ПРОЦЕСС

Пражский Процесс Миграционная Обсерватория: Исследования и аналитика 2024-26

МИГРАЦИОННАЯ ОБСЕРВАТОРИЯ

Финансируется Европейским союзом

Дисклеймер

Данная публикация была подготовлена в рамках Миграционной обсерватории Пражского процесса. Пражский процесс финансируется Европейским Союзом через Фонд партнерства в сфере миграции (MPF), реализуемый Международным центром по развитию миграционной политики (ICMPD).

Авторы: Кьяра Шисса, Эндрю Фэллон, Джефф Сахадео, Николас Моррисон, Франк Дювель, Агнешка Кулеса, Тадо Юрич, Летиция Ховилер, Кейтлин Катсиафикас, Мэган Хендоу, Глен Ходжсон.

Редакторы: Ирина Люсак
Макет: Ксения Варгова

Секретариат Пражского процесса при ICMPD: Радим Жак (руководитель Секретариата), Александр Малеев (старший менеджер проекта), Ирина Люсак (менеджер проекта), Бронислава Легоцка (офицер проекта), Дария Сковлюк (младший офицер проекта), Чолпон Керимбаева (младший офицер проекта), Марика Ремус (ассистент проекта), Кайрылай Абдуллаева (ассистент проекта), Архат Канатбаев (ассистент проекта).

Авторское право

Международный центр по развитию миграционной политики, 2026 г.

© Все права защищены. Ни одна часть этой публикации не может быть переиздана, размножена, распространена или использована в любой форме электронными или механическими средствами, включая фотокопии, микропленки и записи, или в любой системе хранения и поиска данных без письменного разрешения правообладателя.

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

Обязательное цитирование: Шисса К., Фэллон Э., Сахадео Д., Моррисон Н., Дювель Ф., Кулеса А., Юрич Т., Ховилер Л., Катсиафикас К., Хендоу М., Ходжсон Г. (2026). Миграционная обсерватория Пражского процесса: исследования и аналитика 2024-2026 годы. Пражский процесс, Международный центр развития миграционной политики (ICMPD), Вена.

Секретариат Пражского процесса
Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD)
Ротшильдплац 4
A-1020 Вена
Австрия

www.pragueprocess.eu
www.icmpd.org
www.linkedin.com/company/prague-process
www.facebook.com/PragueProcess



Миграционная обсерватория Пражского процесса

Пражский процесс - это межгосударственный диалог по вопросам миграции, объединяющий почти 50 стран Европы и Центральной Азии. В ходе третьей Министерской конференции в 2016 году участвующие государства договорились о создании Миграционной обсерватории Пражского процесса с целью расширения обмена информацией между сторонами и повышения качества информационно-аналитической поддержки представителей органов власти и экспертов миграционных ведомств при принятии решений.

С 2018 года Миграционная обсерватория привлекает академических исследователей и государственных экспертов из региона к проведению систематических и оперативных аналитических исследований значимых миграционных тенденций и изменений в политике на региональном и национальном уровнях, уделяя особое внимание современным миграционным вызовам. Публикации Обсерватории позволяют выявить конкретные уроки и передовые практики, определить потенциальные тенденции будущего и сформулировать актуальные рекомендации в области политики. Полученные выводы также используются при обсуждении миграционных вопросов на высоком уровне в рамках Пражского процесса.

Миграционная обсерватория проводит независимый анализ, основанный на фактических данных и соответствующий шести тематическим направлениям, определённым в Плане действий Пражского процесса:

- **Предотвращение нелегальной миграции;**
- **Возвращение, реадмиссия и реинтеграция;**
- **Легальная трудовая миграция;**
- **Интеграция;**
- **Миграция и развитие;**
- **Убежище и международная защита.**

Все публикации доступны на английском и русском языках на сайте:
www.pragueprocess.eu

Благодарность

Уважаемый читатель!

Я рад представить пятый сборник избранных публикаций за 2024-2026 гг., подготовленный Миграционной обсерваторией Пражского процесса. Продолжая выполнять свою устоявшуюся роль платформы для проведения исследований, основанных на фактических данных, и развития политического диалога, Обсерватория задействовала академических исследователей, экспертов и представителей органов власти для изучения меняющихся миграционных процессов и содействия выработке обоснованных политических решений в регионе Пражского процесса.

Настоящий выпуск отражает возрастающую сложность и взаимосвязанность миграционных вызовов, обусловленных геополитическими событиями, демографическими изменениями, технологическим прогрессом и экологическими факторами. Представленные публикации содержат актуальные аналитические выводы и перспективные оценки по ряду тематических приоритетов Плана действий Пражского процесса на 2023–2027 годы. В сборнике рассматриваются следующие ключевые направления:

- **Изменение климата и демографическая устойчивость**, анализ последствий экологических изменений для миграции, защиты мигрантов и стратегий адаптации, а также долгосрочных демографических сценариев и стратегического планирования в сфере миграции на Западных Балканах.
- **Геополитика и вынужденная миграция** - анализ изменений в миграционной политике России, миграционных тенденций, связанных с Беларусью и ЕС, а также последствий продолжающейся войны России против Украины, включая атаки на критически важную энергетическую инфраструктуру.
- **Управление миграцией и международное сотрудничество** - изучение последствий процессов вступления в ЕС для управления миграцией, предоставления убежища и пограничного контроля в Украине и Молдове, а также возможностей развития партнёрств в сфере мобильности квалифицированных специалистов в регионе Пражского процесса.
- **Цифровизация и новые технологии** - оценка влияния цифровых систем управления миграцией и искусственного интеллекта на административные процессы, опыт мигрантов и будущее легальных каналов трудовой миграции.

В совокупности представленные материалы подчёркивают важность заблаговременного выявления новых вызовов, укрепления институциональной готовности и разработки миграционной политики, основанной на достоверных данных и региональном сотрудничестве. Миграционная обсерватория по-прежнему привержена проведению независимых высококачественных исследований, способствующих сближению академических знаний и практических потребностей в области разработки политики.

Подготовка и публикация настоящего сборника были бы невозможны без самоотверженного труда и профессионального опыта многих специалистов. Выражаю искреннюю благодарность всем авторам и исследователям, внесшим свой вклад в это издание, за ценные аналитические выводы и проделанную ими основательную работу. Также выражаю признательность Секретариату Пражского процесса и редакционной команде за неизменную преданность делу, координацию и тщательную подготовку сборника. Я также признателен за финансовую поддержку, оказанную Европейским Союзом Пражскому процессу и его Миграционной обсерватории.

В завершение хочу поблагодарить наших читателей и партнёров за неизменный интерес и активное участие. Надеюсь, что этот сборник станет полезным справочным ресурсом для представителей органов власти, исследователей и практических специалистов, послужит стимулом для дальнейшего диалога и внесёт вклад в развитие более обоснованных, устойчивых и основанных на сотрудничестве подходов к управлению миграцией в регионе Пражского процесса.

Искренне,

Д-р Радим Жак
Руководитель Секретариата Пражского процесса
ICMPD, Руководитель региона Восточной Европы и Центральной Азии

Оглавление

Благодарность 4

ГОТОВНОСТЬ И УСТОЙЧИВОСТЬ

Кьяра Шисса 11

Миграция в контексте изменений климата и окружающей среды в государствах Пражского процесса, не входящих в ЕС
Аналитический отчет, октябрь 2024

Тадо Юрич 41

Западные Балканы 2035: Демографическая устойчивость и стратегическое планирование миграции в сценариях интеграции в ЕС и изоляции
Аналитический отчет, март 2026

ГЕОПОЛИТИКА И ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ

Джефф Сахадео и Николас Моррисон 69

Российская миграционная политика на распутье: тенденции и региональные последствия
Аналитический бриф, январь 2025

Франк Дювель 93

Являются ли российские атаки на энергетическую инфраструктуру движущим фактором вынужденной миграции из Украины?
Ситуационный бриф, февраль 2025

Агнешка Кулеса 105

Беларусь - ЕС: миграционные тенденции и ответные меры
Аналитический бриф, июнь 2025

УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИЕЙ И ПОЛИТИКА МИГРАЦИИ

Агнешка Кулеса 125

Украина и Молдова на пути присоединения к ЕС:
ожидаемые реформы в сфере миграции, убежища и управления границами
Аналитический бриф, апрель 2025

Летиция Ховилер, Кейтлин Катсиафикас, Мэган Хендоу 163

Партнерства в области мобильности навыков в регионе Пражского процесса
Отчёт, сентябрьг 2026

ЦИФРОВИЗАЦИЯ И ТЕХНОЛОГИИ

Эндрю Фэллон 207

Время как форма насилия
Пользовательский подход к управлению цифровой миграцией
Аналитический доклад, ноябрь 2024

Глен Ходжсон 245

ИИ и будущее каналов легальной трудовой миграции
Аналитический бриф, октябрь 2026

Об авторах 264

ГОТОВНОСТЬ И УСТОЙЧИВОСТЬ

Миграция в контексте изменений климата и окружающей среды в государствах Пражского процесса, не входящих в ЕС: изучение уязвимостей, пробелов в политике и доступных механизмов защиты

Аналитический отчет
Д-р Кьяра Шисса
октябрь 2024

Резюме

В настоящем аналитическом отчете рассматриваются политические вызовы и меры реагирования на миграцию, вызванную изменениями климата и окружающей среды (англ. MECC) в государствах Пражского процесса, не входящих в ЕС (ГПП, не входящие в ЕС). В нем приводятся примеры, обосновывающие взаимосвязь между изменением климата и миграцией, и подробно рассматривается влияние, которое изменение климата может оказать на миграционные перемещения. В отчете исследуется роль ЕС в поддержке адаптации к изменению климата в ГПП, не входящих в ЕС, а также приводятся размышления о влиянии, которое скрытые и продолжающиеся конфликты, часто связанные с нехваткой воды и неэффективным управлением (и без того скудными) природными ресурсами, могут оказывать на усугубление климатической уязвимости и миграционных перемещений. В отчете описываются соответствующая национальная практика защиты, охватывающая широкий круг лиц, как граждан, так и неграждан, подверженных климатическим и экологическим факторам. В нем также анализируются имеющиеся механизмы защиты в контексте миграции, вызванной изменениями климата и окружающей среды, на национальном и международном уровнях.

ГПП, не входящим в ЕС, рекомендуется активнее взаимодействовать на наднациональном уровне для разработки комплексных и единообразных политических мер реагирования на конкретные климатические и экологические вызовы, вынуждающие население покидать свои дома, а также на связанные с этим потребности в защите. Государствам следует совершенствовать меры по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий в рамках своей внутренней и внешней политики, а также укреплять региональное сотрудничество по вопросам климата и окружающей среды. Наконец, им следует рассмотреть возможность разработки или укрепления согласованных действий, регионального сотрудничества и соглашений о трансграничных водах для надлежащего и справедливого управления общими водными ресурсами, их использованием и распределением. Это, в свою очередь, углубит региональную интеграцию, помогая избежать эскалации напряженности или конфликтов из-за природных ресурсов.

Введение

Изменение климата и ухудшение состояния окружающей среды становятся важнейшими факторами мобильности населения. Глобальное потепление усугубляет последствия, частоту и интенсивность стихийных бедствий и экстремальных погодных явлений. В результате отдельные лица и сообщества по всему миру все чаще вынуждены перемещаться в поисках безопасности, стабильности и лучших условий жизни. Данное явление, часто называемое миграцией, вызванной изменением климата и окружающей среды (англ. MECC), представляет собой серьезный вызов для политиков, особенно в регионах, где экологическая уязвимость сочетается с политической нестабильностью, экономической неустойчивостью, вооруженными конфликтами и ограниченными возможностями государственного управления.

Государства Пражского процесса, не входящие в ЕС (ГПП, не входящие в ЕС) – разнообразная группа стран, охватывающая Восточную Европу, Западные Балканы, Центральную Азию и Южный Кавказ[I] – также подвержены влиянию этой динамики.[1] Изменение климата в их случаях является фактором, усиливающим угрозу, взаимодействуя с другими политическими и социально-экономическими факторами, усугубляя уязвимость, снижая устойчивость и вызывая миграционные перемещения внутри этих стран и из них.

Связь между изменением климата и миграцией, а также влияние конфликтов и нехватки ресурсов на климатическую уязвимость и миграционные перемещения являются важными особенностями этого региона и лежат в основе настоящего отчета, в котором представлен компилятивный анализ сложного взаимодействия этих особенностей, а также предпринимаемых усилий по их решению.

Глава 1 открывается представлением регионального профиля ГПП, не входящих в ЕС, с акцентом на климатической уязвимости и обусловленной ею динамикой миграции. В ней также рассматривается взаимодействие между конфликтами и природными ресурсами, которое усиливает миграционное давление, и изучается, как политика ЕС по адаптации к изменению климата способствует снижению этого давления путем повышения устойчивости к изменениям окружающей среды в ГПП, не входящих в ЕС.

В Главе 2 рассматриваются механизмы защиты и помощи, предоставляемые лицам, спасающимся от изменений климата и окружающей среды, сравниваются национальные подходы в регионе и выявляются соответствующие недостатки.

В заключение в отчете приводятся политические рекомендации, направленные на усиление защиты лиц, перемещенных из-за климатических и экологических факторов, а также на улучшение соответствующего (суб)регионального сотрудничества. Он является шагом к пониманию масштаба стоящих перед нами вызовов, позволяя лицам, формирующим политику в регионе Пражского процесса, ориентироваться в сложившейся ситуации.

I Государства Пражского процесса, не входящие в ЕС, охваченные настоящим отчетом: Страны Западных Балкан (Албания, Босния и Герцего- вина, Косово*, Северная Македония, Черногория, Сербия); Страны Центральной Азии (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан); Страны Восточного партнерства (Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова, Украина); Страны Шенгенского соглашения (Лихтенштейн, Норвегия, Швейцария) и Турция. * 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.

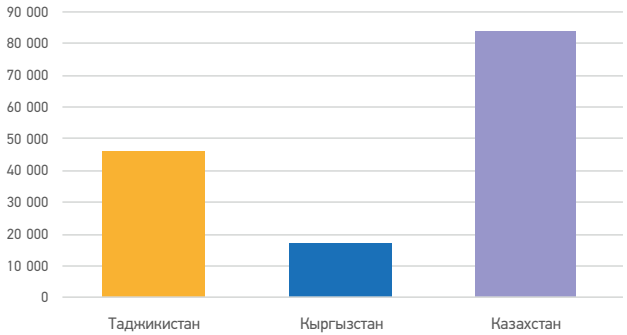
Глава 1. Региональный профиль государств Пражского процесса, не входящих в ЕС

1.1. Климатическая уязвимость и обусловленная ею динамика миграции

В регионе Пражского процесса **Центральная Азия** становится одним из наиболее уязвимых к изменению климата регионов, сталкиваясь со значительными рисками засушливости и экстремальных погодных явлений. Прогнозируемый рост интенсивности и частоты внезапных бедствий, таких как наводнения и засухи, может усугубить деградацию земель и опустынивание, подрывая экономику, зависящую от чувствительных к климату секторов, таких как сельское хозяйство, энергетика и производство хлопка. Прогнозируется, что растущий дефицит воды и резкое повышение температуры в регионе нанесут значительный экономический ущерб, что может привести к потере рабочих мест.[2] К 2030 г. Центральная Азия может потерять около 32 300 постоянных рабочих мест из-за теплового стресса, при этом ожидается, что больше всего пострадает Таджикистан, потеряв около 4,9 тыс. постоянных рабочих мест.[3]

Зависимость Центральной Азии от ископаемых видов топлива, таких как нефть и газ в Казахстане и Узбекистане, а также гидроэлектростанций в Кыргызстане и Таджикистане, снижает их устойчивость к изменению климата.[4] Факты свидетельствуют, что климатические и экологические факторы все больше формируют модели мобильности населения в Центральной Азии, включая внутреннее перемещение, миграцию из сельской местности в города, трансграничную трудовую миграцию и плановое переселение.[5] В Кыргызстане изменение климата уже побудило многих лиц, работающих в секторах, чувствительных к климату, мигрировать за рубеж в поисках лучших экономических возможностей. Недавно страна признала, что нехватка чистой воды и земли, неурожаи и стихийные бедствия являются одними из наиболее распространенных факторов, вызывающих вынужденную миграцию, перемещение и переселение.[6] Аналогичным образом в Таджикистане целые общины были переселены из районов, подверженных стихийным бедствиям, в то время как тысячи людей в Казахстане были перемещены из-за наводнений и стихийных пожаров.[7]

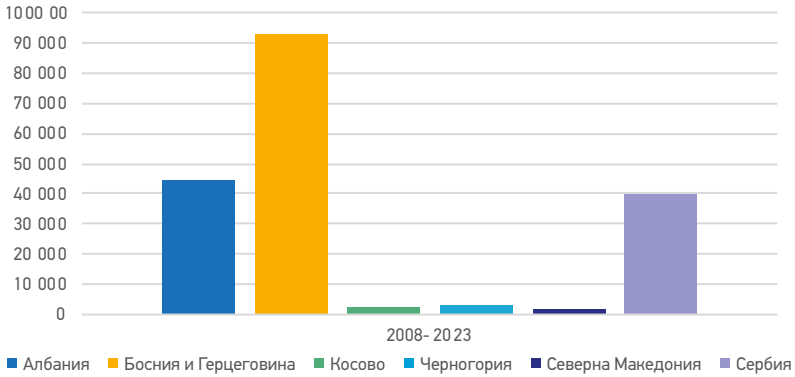
График 1. Внутреннее перемещение в результате стихийных бедствий в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане (2008-2023)



Источник: Сбор данных IDMC о внутренних перемещениях в результате стихийных бедствий в отдельных странах

Западные Балканы отражают уязвимость Центральной Азии, где изменение климата, стихийные бедствия и ухудшение состояния окружающей среды оказывают существенное влияние на регион. Босния и Герцеговина является одной из наиболее подверженных стихийным бедствиям стран на Западных Балканах – более 80% ее муниципалитетов подвержены риску наводнений и оползней.[8] Имеются данные не только о том, что ухудшение состояния окружающей среды уже поспособствовало эмиграции, но и о том, что взаимосвязь между миграцией, климатическими и экологическими факторами становится движущей силой иммиграционных и транзитных потоков. Исследование МОМ показало, что 5% опрошенных мигрантов и соискателей убежища, путешествующих через Западные Балканы, называют изменения окружающей среды и климата основной причиной выезда из своих стран происхождения.[9]

График 2. Внутреннее перемещение в результате стихийных бедствий на Западных Балканах (2008-2023)



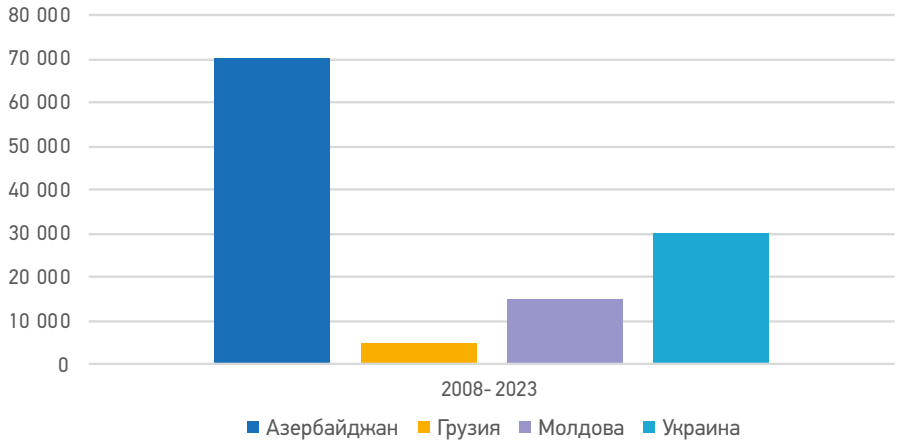
Источник: Сбор данных IDMC о внутренних перемещениях в результате стихийных бедствий в отдельных странах

Турция также уязвима к неблагоприятным последствиям изменения климата – в период с 2008 г. по 2023 г. в результате стихийных бедствий было перемещено 4,5 млн чел., в основном из-за землетрясений. Если не принять срочных мер, то усиление засух и аномальной жары, а также повышение уровня моря, прибрежная эрозия и внезапные погодные явления могут обойтись Турции в 2,26% ВВП к 2050 г.[10] Глобальное потепление также сокращает доступность воды для производства продовольствия и сельского хозяйства, усугубляя социальное и региональное неравенство и миграцию из сельских районов в города. Строительство крупных плотин с 1970-х годов, направленное на смягчение нехватки воды, вместо этого ухудшило состояние окружающей среды и нанесло ущерб сельскохозяйственной деятельности турецких фермеров, а также привело к вынужденному переселению и внутренней миграции фермеров и сезонных работников из сельских районов в городские.[11] Такие проекты по строительству плотин, как Гюнейдогу Анадолу (Юго-Восточная Анатолия)[12] и плотина Ататюрка[13], привели к перемещению сотен тысяч людей, зачастую вынуждая семьи переселяться в неблагоприятных условиях. Процесс переселения не обеспечил адекватной компенсации людям за утраченную ими землю, а также не учел их потребности и социально-экономическую уязвимость. Национальная перепись 2000 г. выявила значительный рост городского населения из-за интенсивного использования пахотных земель, что привело к миграции из сельских районов в города, особенно с востока страны на запад.[14] Спустя годы правительство признало, что утрата или ненадлежащее использование природных ресурсов приводит к бедности, которая, в свою очередь, вызывает «массовую миграцию из сельских районов в города» в поисках лучших возможностей трудоустройства.[15]

Землетрясения 2023 г. в Турции еще раз подчеркнули сложную связь между бедствиями и миграцией. В феврале 2023 г. в 11 турецких провинциях произошли разрушительные землетрясения, которые серьезно затронули общины мигрантов, особенно сирийцев. Это привело к временным и внутренним перемещениям из городских в более безопасные сельские районы, вынужденному переселению в незатронутые соседние провинции и добровольному возвращению в более безопасные районы в странах происхождения, включая Сирию.[16] Правительство Турции временно приостановило выдачу разрешений на поездки в пострадавших провинциях и оказало поддержку переселенным мигрантам, включая помощь с продовольствием, арендой жилья и оплатой счетов, однако многие мигранты столкнулись с неизлеченными психологическими проблемами и с трудом удовлетворяли основные потребности, особенно в жилье.[17]

В рамках **Восточного партнерства** страны Южного Кавказа постепенно становятся суше и теплее, сталкиваясь с оползнями и наводнениями. Отсутствие продовольственной безопасности, утрата биоразнообразия и нехватка воды являются серьезными проблемами для этих стран. В этом контексте **Грузия** ожидает роста числа «экологических мигрантов» и разрабатывает программы защиты для детей и их семей, вынужденных переселиться из-за «стихийных бедствий или кризисов, вызванных изменением климата».[18] **Азербайджан** признал, что большинство его нынешних экологических проблем обусловлены неустойчивой промышленной и сельскохозяйственной политикой, усугубленной массовыми перемещениями из-за давления на пахотные земли, водные ресурсы и системы управления отходами.[19] Аналогичные проблемы существуют и за пределами Кавказа. **Молдова**, с ее зависимостью от сельского хозяйства и импорта энергоресурсов, особенно уязвима к повышению температуры, засушливости и таким стихийным бедствиям, как наводнения, штормы и засухи.[20] **Молдова** признала, что климатический кризис может привести к вынужденной миграции и что климатические факторы способствовали ускорению эмиграции из страны, что привело к заброшенности земель и нехватке рабочей силы в сельском хозяйстве.[21] **Украина** также сталкивается с повышенными рисками изменения климата, поскольку увеличивается вероятность засух и наводнений, угрожающих сельскохозяйственному производству.[22] Бедствия, вызванные продолжающейся войной в Украине, еще больше усугубляют эти проблемы, вероятно, влияя на будущие модели миграции.

График 3. Внутреннее перемещение в результате стихийных бедствий в Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине (2008-2023)

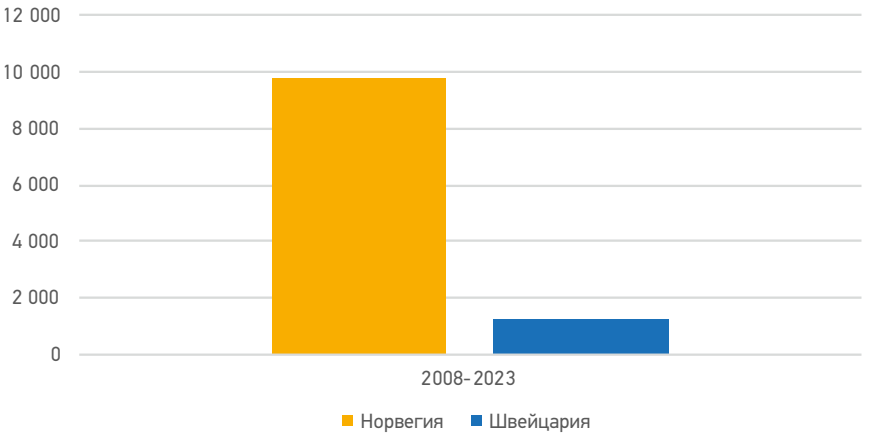


Источник: Сбор данных IDMC о внутренних перемещениях в результате стихийных бедствий в отдельных странах

В пределах **Шенгенской зоны** страны также не защищены от последствий изменения климата. Так, **Лихтенштейн** ожидает продолжительные периоды жары и уменьшение осадков, что может усилить водный стресс в сельском хозяйстве и снизить урожайность. Повышенная частота экстремальных событий, таких как лесные пожары, штормы и лавины, также может повлиять на леса. В **Норвегии** ожидается, что повышение температур ускорит таяние снега и уменьшит объем ледников, что приведет к повышению уровня моря и участившимся экстремальным погодным условиям. Норвежские прибрежные районы, уже уязвимые к штормовым нагонам, как ожидается, будут чаще

подвергаться затоплению. Только в 2023 г. штормы привели к 5,8 тыс. внутренних перемещений, что подчеркивает продолжающееся влияние этих экстремальных погодных явлений.[23] В **Швейцарии** потенциальное глобальное потепление на 1,5°C может привести к локальному увеличению на 3°C, ускоряя отступление и таяние альпийских ледников и влияя на доступность воды для сельского хозяйства и энергетики. В 2023 г. сухие и влажные оползни вместе с лесными пожарами вынудили переселиться сотни человек в Швейцарии.[24]

График 4. Внутреннее перемещение в результате стихийных бедствий в Норвегии и Швейцарии (2008-2023)



Источник: Центр мониторинга внутреннего перемещения (IDMC), Сборник данных о внутренних перемещениях в результате стихийных бедствий в отдельных странах

Исследование воздействия изменения климата на нерегулируемую миграцию в страны ЕС и Шенгенского соглашения[25] предполагает, что погодные явления, такие как более интенсивные осадки в странах происхождения, могут повлиять на миграцию в Европу. По мере того, как эти тенденции проявляются в различных регионах, взаимосвязь изменения климата, деградации окружающей среды и миграции становится все более очевидной, подчеркивая насущную необходимость в комплексных, адаптивных мерах.

1.2. Конфликты, природные ресурсы и изменение климата

Карабах

Конфликты из-за природных ресурсов, особенно воды, еще больше усложняют связь между изменением климата и миграцией в регионе. На Южном Кавказе реки Кура и Аракс служат важными источниками воды, протекая через несколько стран, перед тем, как впадают в Каспийское море. Распределение воды в регионе неравномерно, при этом Грузия является самой богатой водой страной, а Азербайджан – самой бедной. Водные ресурсы были значительным фактором в конфликте между Арменией и Азербайджаном, особенно в отношении Сарсангской плотины и гидроэлектростанции в Карабахе, которые вырабатывают большую часть электроэнергии региона. В 2015 г. Азербайджан выразил обеспокоенность в Парламентской ассамблее Совета Европы по поводу неисправности плотины, ссылаясь на отсутствие регулярного обслуживания и связанные с этим риски для всего региона, а также на умышленное ограничение подачи воды для азербайджанских жителей в приграничных районах.[26] Резолюция Ассамблеи 2016 г. расценила это как «экологическую агрессию».[27]

Взаимные обвинения Армении и Азербайджана в экоциде и экологическом ущербе затруднили усилия по достижению мирного и успешного соглашения по управлению водными ресурсами. В январе 2023 г. Азербайджан подал иск против Армении в соответствии с Бернской Конвенцией об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе 1979 г., обязательной для обеих стран, с обвинениями в разрушении окружающей среды, вызванной вырубкой лесов, загрязнением и потерей биоразнообразия во время конфликта в Карабахе. Одновременно население Карабаха обвинило Азербайджан в препятствовании ремонту линий электропередач, что привело к нехватке электроэнергии. В том же году Парламентская ассамблея Совета Европы призвала государства воздержаться от использования окружающей среды в качестве тактики ведения войны и настоятельно рекомендовала преследовать экоцид, одновременно создавая меры защиты для «экологических беженцев», покидающих зону вооруженного конфликта.[28]

Конфликт за водные ресурсы в Карабахе продолжался до сентября 2023 г., когда Азербайджан вернул контроль над регионом, фактически положив конец самопровозглашенной «Республике Арцах». ЕС вмешался, чтобы поддержать усилия по нормализации отношений между Арменией и Азербайджаном, а также помочь Армении в размещении более 100 тыс. чел., покинувших Карабах и переехавших в Армению. В апреле 2024 г. Армения и Азербайджан достигли предварительного соглашения о делимитации границы и территориальной целостности, в то время как ЕС объявил о Плане устойчивости и роста на сумму €270 млн для поддержки Армении в течение следующих четырех лет.

Абхазия и Южная Осетия

Замороженные конфликты в самопровозглашенных регионах Грузии – Абхазии и Южной Осетии – изолировали эти территории от международной защиты окружающей среды и сотрудничества, ограничивая их способность эффективно смягчать неблагоприятные последствия изменений климата и справляться с бедствиями, особенно землетрясениями и оползнями. Несмотря на то, что реки Лиахви и Ингури пересекают территории Грузии, Южной Осетии и Абхазии, Грузия и два ее самопровозглашенных региона не имеют общих систем распределения водных ресурсов и управления ими. Отсутствие коммуникации и сотрудничества между этими территориями привело к сокращению речного стока и подорвало способность рек поддерживать естественную экосистему.[29] Помимо этого, плотина и ги-

дроэлектростанции на реке Ингури, расположенные на территории Грузии и Абхазии, остаются критически важными для энергетической безопасности, служа основным источником электроэнергии как для Грузии, так и для самопровозглашенной Абхазии. Конфликтующие стороны согласились поддерживать их постоянную работу, но разногласия по распределению энергоресурсов сохраняются.

Украина

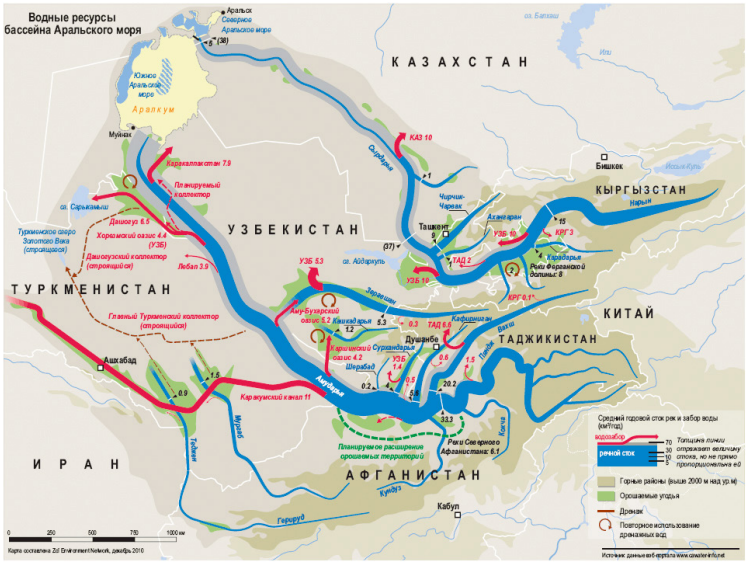
Вторжение России в Украину в феврале 2022 г. нанесло серьезный ущерб окружающей среде наряду с гуманитарными и экономическими последствиями. Атаки на химические заводы, нефтяные базы и водные объекты вызвали загрязнение воздуха, воды и почвы в Украине, нанеся ущерб экосистемам и биоразнообразию. Согласно Министерству экологии и природных ресурсов Украины, к июлю 2023 г. было зарегистрировано 2 450 случаев военных действий России с прямым воздействием на окружающую среду и 257 случаев экологических преступлений. Разрушение Каховской дамбы, крупнейшей в Украине, в июне 2023 г. привело к катастрофическим наводнениям, массовому переселению и человеческим жертвам, с долгосрочными экологическими и медицинскими последствиями. ЕС осудил нападение, квалифицировав его как экоцид и худшую экологическую катастрофу в Европе со времен Чернобыля.[30]

Конфликт усугубил уязвимость Украины к изменениям климата, вынудив страну перенаправить средства с климатических инициатив на устранение последствий войны. Более того, национальные усилия по достижению климатической нейтральности затруднены тем, что Россия использует поставки энергоресурсов в качестве оружия, а также значительным ущербом возобновляемым энергетическим системам Украины. Война, вероятно, усугубит климатический кризис и задержит глобальный переход на возобновляемую энергию.[31] Более того, можно предположить, что заражение и загрязнение, связанные с войной, станут дополнительным фактором миграции из Украины.[II] Так, уничтожение нефтяных отраслей может привести к экологической катастрофе, включая разливы нефти и выбросы токсичных материалов, что вынудит людей бежать от непоправимого ущерба. Кроме того, Украина в настоящее время является одной из наиболее заминированных территорий в мире. Она сталкивается с серьезными экологическими и гуманитарными вызовами, так как мины и неразорвавшиеся снаряды ограничивают свободу передвижения, доступ к основным услугам и средствам к существованию. Эти вопросы все чаще рассматриваются при оценке защиты.

Центральная Азия

В Центральной Азии часто возникает напряженность из-за пограничных споров и контроля над общими природными ресурсами, особенно водой, что приводит к перемещению, небезопасности и политической нестабильности.[32] Бассейны рек Сырдарья и Амударья – главных рек в Центральной Азии, которые пересекают Афганистан, Иран, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан и впадают в Аральское море – лежат в центре этих конфликтов. После распада Советского Союза страны Центральной Азии подписали Алматинское соглашение 1992 г., декларирующее равные права на использование воды и ответственность за обеспечение рационального использования и защиты общих водных ресурсов. Однако сотрудничество ослабло из-за неравномерного распределения воды и конкурирующих экономических и политических интересов.[33] Кыргызстан и Таджикистан, богатые водой, но бедные энергоносителями, нуждаются в воде для производства энергии, тогда как нижележащие страны, такие как Казахстан, Туркменистан и Узбекистан, богатые энергоносителями, но бедные водой, нуждаются в воде для сельского хозяйства. Из-за этого несоответствия нехватка воды и неудовлетворительное управление превращаются в значительные угрозы для региональной стабильности и безопасности, а при отсутствии успешного сотрудничества — в источник конфликта. Тот факт, что страны в Центральной Азии, по прогнозам, скоро столкнутся с нехваткой воды, еще больше усугубляет аспекты безопасности.[34] Столкновения также происходят из-за распределения воды на неопределенных землях, особенно в Ферганской долине и вокруг нее между Кыргызстаном и Таджикистаном. Здесь споры за водные ресурсы между соседними деревнями часто перерастают в международные вооруженные конфликты, приводя к гибели людей и вынужденному переселению.

Карта 1. Основные реки в Центральной Азии



Источник: Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии, http://www.icwc-aral.uz/activity_ru.htm

II Корреляция между миграцией и загрязнением, хотя и не вызванная конфликтами, была отмечена еще в 2006-2011 гг. путем сравнения уровня отходов, опасных веществ и загрязненной воды в западных регионах Украины с уровнем миграции из этих регионов за данный период. Андель И. (2013). Экологическая миграция населения в регионах Украины // Социально-экономические проблемы современного периода Украины 3(101):451–457.

Споры по поводу строительства плотин вдоль рек Сырдарья и Амударья еще больше усугубляют напряженность, так как страны, расположенные выше по течению, получат выгоду от гидроэнергетики за счет стран, расположенных ниже по течению, предоставляя странам-строителям плотин более ощутимую власть над водными ресурсами. Уменьшение Аральского моря, вызванное строительством плотин и изменением климата, является «ярким примером экологических изменений и человеческой мобильности в Центральной Азии».[35] Местные сообщества в регионах Узбекистана и Казахстана, окружающих озеро, были вынуждены покинуть свои дома из-за утраты источников средств к существованию. Около 80% миграционных движений из Козокдарье в Узбекистане и из Кызылорды в Казахстане были непосредственно или косвенно вызваны экологической деградацией и связанным с этим социально-экономическим крахом.[36]

Центральноазиатские страны подчеркивают серьезные последствия неравномерного распределения воды на различных *форумах*. Узбекистан, отвечая на призыв Специального докладчика по вопросам содействия и защиты прав человека в контексте изменения климата, заявил в 2022 г., что треть его населения проживает в районах, подверженных бедствиям и экологическому упадку, сталкиваясь с возрастающими рисками, вызванными изменением климата. Эти проблемы приводят к серьезным социально-экономическим последствиям, внутренней миграции и снижению доступности воды для сельского хозяйства, что приводит к тому, что 90% сельскохозяйственных угодий Узбекистана требуют искусственного орошения.[37] В Национальном обращении Таджикистана за 2022 г. утверждается, что бедность и водные конфликты вызваны плохим управлением водными ресурсами и отсутствием водных прав, а не дефицитом воды. В отчете Евразийского банка развития за 2023 г. по вопросам сохранения водных ресурсов в Центральной Азии подчеркивается необходимость создания новых механизмов сотрудничества в трансграничных речных бассейнах, основанных на более глубокой экономической интеграции между странами Центральной Азии.[38]

Напряженность из-за водных ресурсов также может возникнуть между странами Центральной Азии и Афганистаном, где управление водными ресурсами страдает от неудовлетворительного управления и неэффективного менеджмента. Возвращение талибов к власти в 2022 г. остановило 32 проекта по охране окружающей среды с международным финансированием на сумму 805 млн долл. США.[39] Масштабные ирригационные программы Афганистана, включая строительство канала Кош-Тепа, начатое в 2022 г., угрожают значительно сократить доступность воды для Туркменистана и Узбекистана, рискуя потерей до 15% верхних вод Амударьи и угрожая их сельскохозяйственным секторам.[40] Строительство канала Кош-Тепа может привести к дальнейшей политической нестабильности и дипломатическим напряжениям в Центральной Азии и вокруг нее. Несмотря на некоторые двусторонние договоренности, такие как двусторонний коллоквиум между Афганистаном и Туркменистаном и два Меморандума о взаимопонимании между Таджикистаном и Афганистаном по обмену гидрологическими и экологическими данными, не существует обязательных договоренностей между странами Центральной Азии и Афганистаном по совместному использованию водных ресурсов в бассейне реки Амударья. В то же время Афганистан до сих пор воздерживался от установленных механизмов сотрудничества, таких как Международный фонд спасения Аральского моря или Межгосударственная комиссия по водному сотрудничеству.[41]

1.3. Влияние политики ЕС на адаптацию к изменению климата

Сотрудничество между ЕС и ГПП, не входящими в ЕС, имеет решающее значение для продвижения климатической устойчивости, особенно в свете амбициозных целей Зеленой сделки ЕС по адаптации к изменению климата и достижению климатической нейтральности в соответствии с Парижским соглашением об изменении климата. ЕС является лидером зеленого перехода и использует свой опыт для поддержки соседних стран в принятии зеленых обязательств и мер по смягчению последствий изменения климата через диалог, сотрудничество и обеспечение соответствия нормам ЕС в области климата.

Через Соглашение о Европейской экономической зоне ЕС распространил значительные части своего законодательства в области климата, включая Систему торговли выбросами ЕС и правила ЕС по землепользованию и лесному хозяйству, на Норвегию и Лихтенштейн. В апреле 2023 г. ЕС сформировал Зеленый альянс с **Норвегией** для усиления сотрудничества в области климатических действий, чистой энергии, промышленной трансформации и охраны окружающей среды.

В соответствии с Европейским климатическим законом, приверженность ЕС климатической нейтральности отражена в его двусторонних связях и переговорах о присоединении со странами-кандидатами на вступление в ЕС, одним из требований которых является согласование с климатическими и экологическими подходами ЕС. Страны **Западных Балкан**, пять из которых являются кандидатами в члены ЕС, должны соблюдать Парижское соглашение и выполнять цели ЕС по энергоэффективности, выбросам парниковых газов и возобновляемым источникам энергии.[42] Подобно государствам-членам ЕС они должны представить свои Национальные энергетические и климатические планы, которые направят регион на путь энергетического перехода и климатической нейтральности. Зеленая повестка 2020 г. для Западных Балкан направлена на помощь этим странам в переходе к климатической нейтральности через декарбонизацию, циркулярную экономику, сохранение биоразнообразия, устранение загрязнений и устойчивое развитие. Кроме того, посредством климатического обеспечения инвестиций ЕС стремится содействовать странам Западных Балкан в подготовке и реализации долгосрочных стратегий адаптации к изменению климата для повышения устойчивости. Большинство стран Западных Балкан разрабатывают климатические рамочные программы в соответствии с Европейским климатическим законом, хотя и с неравномерным успехом.[III]

III Фрагментация среди прочего касается стратегий адаптации к изменению климата, которые были приняты всеми странами Западных Бал- кан, за исключением Северной Македонии и Сербии, а также Закона об изменении климата, который уже был принят в Албании и Сербии, в то время как Косово*, Черногория и Северная Македония находятся на стадии разработки, а Босния и Герцеговина еще не начала работать над ним. См., Совет по региональному сотрудничеству (2023). Зеленая повестка Плана действий для Западных Балкан – Отчет о выполненной работе за 2022 год. СРС: Босния и Герцеговина.

Основываясь на повестке реформ «20 целей на 2020 год», Европейская комиссия и **страны Восточного партнерства** установили пять долгосрочных целей, известных как «приоритеты Восточного партнерства после 2020 года». Эти приоритеты включают экологическую и климатическую устойчивость, которые будут достигаться через планы государственного управления и инвестиций, направленные на снижение загрязнения воздуха, обеспечение всеобщего доступа к чистой воде и санитарным удобствам, а также повышение общественной осведомленности и вовлеченности в вопросах изменения климата на всех уровнях государственного управления.[43] Амбициозные цели Зеленой сделки ЕС находят отклик в странах Восточного партнерства, которые в числе прочего обязаны укреплять свою климатическую политику и зеленые инвестиции в соответствии с Зеленой сделкой. Это включает переход к устойчивым продовольственным системам в соответствии со стратегией ЕС "От фермы до вилки". Более того, ЕС будет помогать странам-партнерам в реализации их Определяемого на национальном уровне вклада (NDC) для достижения климатической нейтральности и наращивания адаптации к изменениям климата. Украина, Молдова и Грузия как кандидаты в члены ЕС также получают поддержку через Договор об учреждении Энергетического Сообщества,[IV] ключевые цели которого сосредоточенны на мониторинге и сокращении выбросов парниковых газов и снижении зависимости от ископаемых видов топлива.

Турция также продемонстрировала свою приверженность Зеленой сделке ЕС, опубликовав свой План действий по Зеленой сделке в 2021 г. и установив цели и действия по девяти кластерам, включая корректировку углеродных границ, зеленую и циркулярную экономику, зеленое финансирование и повышение осведомленности в отношении Зеленой сделки ЕС.

В **Средней Азии** ЕС поддерживает устойчивость и адаптацию к изменению климата посредством таких проектов, как инициатива "Team Europe" по водным ресурсам, энергетике и изменению климата, стартовавшая в ноябре 2022 г. Проект направлен на улучшение управления водными и энергетическими ресурсами, а также на борьбу с изменением климата.[44] В рамках "Глобального портала" ЕС финансирует техническую помощь для поддержки стран Центральной Азии в решении проблемы нехватки воды и улучшения политики адаптации. ЕС также признал, что изменение климата и ухудшение состояния окружающей среды являются потенциальными факторами усиления угроз в Центральной Азии. Например, Стратегия ЕС по Центральной Азии 2019 г. направлена на принятие во внимание «связи между окружающей средой, климатом и безопасностью в ее политическом диалоге, предотвращение конфликтов, развитие и гуманитарные действия, а также стратегии снижения риска бедствий в Центральной Азии», тем самым косвенно учитывая взаимосвязь между изменением климата и миграцией.[45] Значительным шагом вперед стало одобрение Совместной дорожной карты по углублению связей между ЕС и Центральной Азией на 19-й Встрече Министров ЕС и Центральной Азии в октябре 2023 г. Дорожная карта определяет сотрудничество в области энергетики, климатически нейтральной экономики и адаптации, отражая растущий приоритет адаптации к изменению климата в регионе.

Акцент на адаптацию очевиден в развивающихся правовых системах стран Центральной Азии. Так, **Казахстан** установил приоритеты адаптации к изменению климата в своем новом Экологическом кодексе,[46] а **Кыргызстан** признал необходимость стратегий адаптации к изменению климата для повышения устойчивости в своей Национальной стратегии устойчивого развития на 2018-2040 годы.[47] В обновленном документе об Определяемом на национальном уровне вкладе (NDC) **Таджикистана** за 2021 г. подчеркивается стратегическая важность мер адаптации в энергетике, промышленности и сельском хозяйстве, а также отмечается актуальность социальных и гендерных вопросов доступа к воде.[V] Это также отражает двусторонние программы ЕС и Таджикистана по водным и энергетическим ресурсам, стартовавшие в 2021 г. и 2022 г. и направленные на содействие государственному управлению трансграничными водными ресурсами. **Узбекистан** принял стратегию низкоуглеродной энергетики и разрабатывает план адаптации, ориентированный на орошение, сельскохозяйственные цепочки и зеленую энергетику.[48] Между тем Национальная стратегия по изменению климата **Туркменистана** 2019 г. определяет ключевые сектора адаптации к изменению климата и поощряет исследования по оценке воздействия высоких температур на здоровье с целью разработки решений по адаптации организма человека к неблагоприятным климатическим условиям. В Стратегии также подчеркивается важность повышения осведомленности молодежи о проблемах изменения климата и повышения устойчивости детей.[49]

IV Договор, учреждающий Энергетическое Сообщество, был первоначально подписан в октябре 2005 г. между ЕС и девятью государствами, не входящими в ЕС. Это такие страны: Албания, Босния и Герцеговина, Грузия (присоединилась в 2017 г.), Косово*, Молдова (присоедини- лась в 2010 г.), Северная Македония, Сербия, Украина (присоединилась в 2011 г.) и Черногория. Болгария, Румыния и Хорватия также были договаривающимися сторонами, пока не стали полноправными членами ЕС.

V Вопросу гендера и участия женщин-работниц в секторах экономики, чувствительных к климату, особенно в сельском хозяйстве, было уде- лено особое внимание в Национальной стратегии Таджикистана активизации роли женщин в Республике Таджикистан на 2011-2020 годы, где стратегия предлагала улучшить доступ женщин к земельным ресурсам, упростить доступ женщин к кредитам и повысить уровень их образования, в т.ч. путем улучшения их навыков в сельскохозяйственном производстве. Программа среднесрочного развития Таджикистана на 2021-2025 годы не только охватывает вопросы охраны окружающей среды, изменения климата и стихийных бедствий, но также призна- ет значимость разработки гендерно-чувствительных индикаторов для изменения климата как адаптивных мер. В своем пересмотренном Определяемом на национальном уровне вкладе (NDC) 2021 г. Таджикистан подтверждает свою приверженность исследованию взаимосвязи между гендером и изменением климата. Таджикистан признает, что гендерное неравенство присутствует в стране и является результатом традиций и гендерных стереотипов о роли женщин в семье и обществе, с одной стороны, и большого количества домашних хозяйств, воз- главляемых женщинами, из-за масштабной мужской трудовой миграции, с другой стороны. Для противодействия гендерному неравенству в контексте изменения климата правительство обязуется предпринять ряд мер, включая повышение осведомленности, улучшение понимания связи между гендером и изменением климата в контексте развития, а также укрепление потенциала и предоставление возможностей для активного участия женщин в устойчивом развитии.

Несмотря на эти достижения, остаются значительные вызовы. **Страны Центральной Азии** различаются по своей способности выполнять климатические обязательства, что требует структурных реформ и усиленной региональной интеграции для борьбы с экономическими угрозами, вызванными изменением климата.[50] ЕС работает над поддержкой этих усилий через Стратегию ЕС для Центральной Азии 2019 г. и двусторонние Соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве с Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном, направленные на содействие созданию тесно взаимосвязанного экономического и политического пространства.[51] Прогресс **Турции** в области адаптации к изменению климата и соответствующих нормативных актов был медленным, что отражено в выводах отчета Европейской комиссии за 2023 г., при этом Турция по-прежнему сталкивается со значительными вызовами в части смягчения последствий и адаптации. Существуют также расхождения между целями и задачами Турции и теми, которые установлены ЕС. Турция планирует достичь нулевого уровня выбросов к 2053 г., на три года позже целевого показателя 2050 г., предусмотренного Зеленой сделкой, а ее первый пересмотренный Определяемый на национальном уровне вклад (NDC) предусматривает сокращение выбросов парниковых газов на 41% к 2030 г., не достигая цели Зеленой сделки по сокращению на 55%. Кроме того, Турция нуждается в долгосрочной стратегии декарбонизации для поддержки своей цели по достижению нулевых выбросов и еще не учла несколько ключевых аспектов Зеленой сделки.[52]

Успешная реализация адаптационной политики в **странах Восточного партнерства и Центральной Азии** также зависит от надлежащего финансирования. Эти страны подчеркнули необходимость сбалансированного распределения международного финансирования, уделяя равное внимание как проектам по адаптации, так и по смягчению последствий, поскольку проекты по смягчению последствий – особенно в энергетическом секторе – в настоящее время получают больше финансирования.[53] Для удовлетворения этих финансовых потребностей Стратегия доступа к климатическому финансированию и мобилизации для Центральной Азии и Южного Кавказа на 2023-2030 годы сосредоточена на укреплении институционального потенциала на национальном и региональном уровнях, улучшении доступа к существующим ресурсам климатического финансирования и мобилизации климатического финансирования.[54]

Глава 2. Механизмы защиты и помощь лицам, спасающимся от климатических и экологических изменений

В ГПП, не входящих в ЕС, национальная практика защиты в контексте миграции, вызванной изменением климата и окружающей среды, значительно различается.

Некоторые страны начали учитывать климатические аспекты в своей миграционной политике и политике убежища, в то время как другие отстают, предлагая фрагментарную и непоследовательную защиту.

С течением лет **Турция** включила миграционные вопросы в свою комплексную стратегию управления на случай чрезвычайных ситуаций, чтобы обеспечить безопасность, защиту и помощь гражданам и мигрантам. Среди прочего в Стратегическом плане Национального управления на случай стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций на 2013-2017 годы упоминается внутренняя миграция или перемещение из-за изменений климата или ядерных аварий.[55] Стратегическое руководство по планированию Плана уменьшения рисков бедствий на 2019-2023 годы подчеркивает риск значительных миграционных перемещений из соседних стран в связи с бедствиями. План уменьшения рисков бедствий на 2022-2030 годы признает бедствия причиной физических и социально-экономических потерь, включая безработицу, снижение производства и миграционные перемещения. Стратегия и план действий по смягчению последствий изменения климата на 2024-2030 годы, а также Стратегия и план действий по адаптации к изменению климата на 2024-2030 годы направлены на противодействие неблагоприятным последствиям изменения климата, включая инициативы по улучшению циркулярной экономики и поддержке экономической деятельности, увеличивающей доходы с целью предотвращения миграции из сельских районов. Закон Турции об иностранцах и международной защите позволяет выдавать разрешение на проживание из гуманитарных соображений на срок до одного года в конкретных случаях, таких как невозможность депортации из-за чрезвычайных ситуаций или чрезвычайных обстоятельств.[56] При этом неясно, учитывает ли это положение климатические и экологические факторы.

В Центральной Азии **Таджикистан** предлагает наивысший уровень защиты мигрантам и трудовым мигрантам, пострадавшим от климатических и экологических факторов, признавая непосредственную связь между изменением климата и миграцией на политическом уровне. Национальная стратегия адаптации к изменению климата до 2030 года, принятая в 2019 г., определяет миграцию как одну из семи ключевых межсекторальных областей. В документе подчеркивается, что «изменение климата, по-видимому, станет важной движущей силой, порождающей будущие миграции», а деградация окружающей среды оказывает все большее влияние на модели миграции, включая временную международную или внутреннюю трудовую миграцию, миграцию из сельской местности в города или постоянную миграцию за рубеж. Стратегия определяет экологических мигрантов как «лиц, проживающих в экологически опасных районах, подлежащих плановому переселению для предотвращения потерь человеческих жизней вследствие стихийных бедствий», где причины переселения включают проживание в районах, подверженных оползням, лавинам, селям и другим стихийным бедствиям, представляющим угрозу для жизни.[57]

Подобно Стратегии, Постановление Правительства Таджикистана об экологической миграции и Закон о миграции 1999 г., с изменениями 2018 г., рассматривают

экологическую миграцию как запланированное переселение граждан, вынужденно перемещенных из-за «стихийных бедствий», в более безопасные районы,[58] исключая трансграничную миграцию и внутренние добровольные перемещения, как адаптационный ответ на климатические и экологические факторы. В то же время Таджикистан выдает или продлевает визы трудовым мигрантам в случае бедствий, как это установлено Законом о миграции,[59] и может выдавать визы в форс-мажорных ситуациях, определяемых как «непредвиденные и непредотвратимые события, происходящие в результате чрезвычайных ситуаций (стихийных бедствий, военных действия и других подобных случаев)», в соответствии с Приказом 2017 г. о Правилах оформления визы и электронной визы иностранным гражданам и лицам без гражданства.[60]

На Западных Балканах **Албания** реализовала несколько решений в отношении проблемы трансграничной миграции в условиях стихийных бедствий. Закон об иностранцах позволяет оформлять визу на границе в исключительных случаях на срок до 15 дней, в частности, в чрезвычайных случаях, вызванных стихийными бедствиями, наводнениями или авариями.[61] В пересмотренном Законе об иностранцах 2021 г. появились дополнительные положения о защите мигрантов, пострадавших от стихийных бедствий, включая разрешение на временное проживание из гуманитарных соображений для иностранцев, «бежавших от стихийных бедствий/событий, обрушившихся на их страну»,[62] и освобождение от получение разрешения на трудоустройство для трудовых мигрантов, участвующих в работах по ликвидации последствий стихийных бедствий и находящихся в стране до одного месяца в течение года.[63]

В рамках Восточного партнерства, **Грузия, Украина и Азербайджан** предлагают разные подходы к миграции, вызванной изменением климата и окружающей среды. **Грузия** занимает активную позицию в преодолении воздействия климата и экологических факторов на миграцию как внутри своих границ, так и за их пределами. Она определяет экологических мигрантов как своих граждан, эвакуированных, переселенных или перемещенных в результате стихийных бедствий и техногенных катастроф.[vi] В своем Определяемом на национальном уровне вкладе за 2021 г. Грузия подчеркнула острую необходимость в мерах адаптации, особенно для уязвимых групп, таких как дети, женщины, пожилые люди, лица с ограниченными возможностями, лица с хроническими заболеваниями и экологические мигранты, перемещенные или находящиеся под угрозой перемещения из-за бедствий, вызванных изменением климата.[64] Понимая, что стихийные бедствия также могут стать причиной трансграничной миграции, Грузия предоставляет гуманитарную защиту негражданам и лицам, не имеющим разрешение на постоянное проживание, если они «въехали в Грузию из соседней страны происхождения в результате стихийного бедствия».[65]

VI Так, в Третьем национальном сообщении Грузии к Рамочной конвенции ООН об изменении климата этот термин использовался для описа- ния укоренившейся характеристики региона Аджарии, постоянно подверженного оползневым и селевым процессам. См. Республика Грузия (2015). Третье национальное сообщение к Рамочной конвенции ООН об изменении климата, 145, 167.

Азербайджан придерживается более узкого взгляда на взаимосвязь между изменением климата и миграцией, уделяя больше внимания внутренним перемещениям. Он определяет *экологических мигрантов* как лиц, вынужденных перемещаться внутри страны из-за конкретных стихийных бедствий, таких как изменение уровня Каспийского моря, оползни, сели и засоление почв, в поисках работы в других частях страны, включая крупные города, такие как Баку.[vii] Закон Азербайджана «О статусе беженцев и вынужденных переселенцев» также позволяет применять статус ВПЛ к лицам, вынужденным покинуть свое постоянное место жительства на территории страны из-за стихийных бедствий или техногенных катастроф.[66] Помимо внутренней миграции и перемещения, климатические и экологические факторы также признаются веской причиной для продления визы иностранных граждан и лиц без гражданства, которые во время транзита через территорию Азербайджанской Республики пострадали от стихийного бедствия, препятствующего движению транспорта, в результате чего их пребывание превышает срок, указанный в визах.[67]

На подход **Украины** к миграции, вызванной изменением климата и окружающей среды, существенно повлияли прошлые ядерные и военные кризисы. Чернобыльская катастрофа послужила толчком к принятию обширного законодательства в Украине относительно эвакуации, переселения и «самостоятельного переселения граждан» в более безопасные районы.[viii] В октябре 2014 г. Украина приняла новый закон о ВПЛ, которые определяются как граждане, иностранцы и лица без гражданства, пребывающие на законных основаниях и «вынужденные покинуть свое место жительства в результате или во избежание негативных последствий [...] чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера», тем самым распространив защиту также на мигрантов, проживающих в Украине и пострадавших от стихийных бедствий.[68] Кроме того, Украина расширила определение временной защиты для охвата притока мигрантов, ищущих защиты из-за стихийных или антропогенных бедствий.[ix]

VII Азербайджанская Республика, Постановление от 13 июля 2004 г. No 94. Концепция Азербайджанской Республики по политике управления миграцией. Полное определение «экологических мигрантов» – это лица, «вынужденные сменить места проживания ввиду изменения уровня Каспийского моря, земляных оползней, селей и других стихийных бедствий, а также засоления почв из-за отсутствия необходимых средств и техники для осуществления мелиорационных работ, а также социально-экономические мигранты, связанные с потоком трудоспособного населения, направившимся из сельских районов в крупные города, в особенности в Баку и на Апшеронский полуостров, на котором он рас- положен, в поисках работы».

VIII К ним относятся Закон Украинской ССР «О статусе и социальной защите лиц, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы», принятый 28 февраля 1991 г.; Концепция проживания населения на территориях Украинской ССР с повышенными уровнями радиоактив- ного загрязнения в результате Чернобыльской катастрофы, принятая 27 февраля 1991 г.; Закон Украины «О статусе и социальной защите лиц, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы» и соответствующее Постановление Кабинета Министров Украины «О Порядке отселения и самостоятельного переселения граждан с территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие аварии на Чер- нобыльской АЭС», принятые в 1992 г.

IX Статья 1 Закона Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите», принятого в 2011 г., включает такое понятие, как «лица, нуждающиеся во временной защите», и определяет их как «иностранцы и лица без гражданства, массово вынуж- денные искать защиты в Украине вследствие внешней агрессии, иностранной оккупации, гражданской войны, столкновений на этнической почве, природных или техногенных катастроф или других событий, нарушающих общественный порядок в определенной части или на всей территории страны происхождения».

Хотя в **Швейцарии и Норвегии** отсутствуют конкретные правовые положения, защищающие мигрантов, спасающихся из-за климатических и экологических факторов, обе страны внесли свой вклад в глобальное понимание этого явления. В 2012 г. правительства Швейцарии и Норвегии возглавили и профинансировали Инициативу Нансена – возглавляемый государством и осуществляемый по восходящему принципу консультативный процесс, поддержанный 109 государствами мира (в настоящее время замененный Платформой по вопросам перемещения, вызванного бедствиями), целью которой было достижение консенсуса по защите лиц, перемещенных через границы в результате стихийных бедствий и последствий изменения климата.[69] С тех пор две страны ведут диалог с целью изучения уникальной динамики изменения миграции, вызванной изменением климата и окружающей среды, и соответствующих потребностей в защите. Швейцарское законодательство предоставляет временную защиту в каждом конкретном случае лицам, уже находящимся в Швейцарии, если их возвращение будет угрожать их жизни или физической неприкосновенности, напр., из-за войны, гражданских конфликтов, всеобщего насилия или в случае необходимости получения медицинской помощи.[70] В свете этого положения Швейцария утверждает, что ее внутреннее законодательство способно защитить лиц, которым будет грозить серьезная и конкретная опасность вследствие изменение климата в случае возвращения в страну происхождения, в частности, когда это связано с вопросами физической неприкосновенности и здоровья.

В последние годы наблюдается растущий интерес к расширению сферы применения Конвенции о беженцах 1951 г. – краеугольного камня международного права в отношении беженцев – и ее Нью-Йоркского протокола 1967 г. для решения проблемы миграции, вызванной изменением климата и окружающей среды). В каждом конкретном случае статус беженца может применяться в ситуациях, когда стихийные бедствия, изменение климата или ухудшение состояния окружающей среды способствуют возникновению обоснованных опасений преследования, демонстрируя отсутствие защиты со стороны государства.[71] ГПП, не входящие в ЕС, приветствовали возможность изучить сложное взаимодействие между Конвенцией о беженцах 1951 г. и миграцией, вызванной изменением климата и окружающей среды. В частности, **Узбекистан**, единственное государство Пражского процесса, которое воздержалось от присоединения к Конвенции, включилось в обсуждение и поддерживает использование термина «климатические беженцы» для определения лиц, вынужденных спасаться «из-за установленных рисков стать жертвами стихийных бедствий, представляющих реальную угрозу для жизни человека», и распространение сферы действия Конвенции на таких лиц.[72]

Несмотря на некоторые прогрессивные толкования норм, касающихся беженцев, более широкое применение статуса беженца в контексте климатических и экологических факторов затрудняется непоследовательной государственной практикой, которая не соответствует международным стандартам. Системы убежища постоянно сталкиваются с вызовами, включая трудности в обеспечении полного соответствия международным обязательствам в отношении беженцев и прав человека. Высказываются опасения относительно обращения с соискателями убежища, беженцами и мигрантами, включая случаи применения ограничительной практики, такой как выдворение, недопуск и задержание. В ряде случаев государства вводили ограничения на передвижение своих граждан, в т.ч. на право покидать страну. В определенных контекстах соображения политики и безопасности могут преобладать над обязательствами по защите беженцев и прав человека, что приводит к исключениям или ограничениям в процессах убежища, а иногда приводит к ограничению доступа определенных национальных групп к защите. Также широко распространены опасения по поводу отказа соискателям убежища в обеспечении основных прав и отсутствия тщательной оценки их ходатайств, особенно когда речь идет о соображениях национальной безопасности. Даже в местах с развитой правовой базой были задокументированы случаи нарушения основных положений законодательства о беженцах, таких как принцип запрета на принудительную репатриацию, что подчеркивает глобальные вызовы для приведения внутренней практики в соответствие с международными стандартами в области прав беженцев и человека.[73]

Выводы и политические рекомендации

Все государства Пражского процесса, не входящие в ЕС, уязвимы перед неблагоприятными последствиями изменения климата и демонстрируют уникальные модели миграции. Несмотря на общие климатические риски и явные доказательства того, что изменения климата и окружающей среды влияют на миграционные потоки на национальном и региональном уровнях, соответствующее воздействие в регионе остается недостаточно изученным. Кроме того, отсутствие достаточно развитой наднациональной координации подрывает по-настоящему общие и комплексные меры реагирования на миграцию, вызванную изменением климата и окружающей среды. В этом контексте роль ЕС в согласовании мер по обеспечению устойчивости к изменению климата и адаптации в регионе Пражского процесса приобретает особую актуальность, особенно для стран Шенгенской зоны, не входящих в ЕС, и стран-кандидатов на вступление в ЕС, чье соответствие политике ЕС в области климата и охраны окружающей среды является обязательным.

ГПП, не входящим в ЕС, рекомендуется развивать сотрудничество и партнерство с ЕС для достижения климатических целей, согласованных в рамках Парижского соглашения, и укреплять региональное сотрудничество по вопросам климата и окружающей среды.

Как и другие регионы мира, страны, рассматриваемые в настоящем отчете, представляют собой пример комплексного воздействия ухудшения климатических условий и политической нестабильности на миграционные потоки. Политическая ситуация и ситуация в сфере безопасности в регионе остаются неустойчивыми. Дефицит воды, вероятно, усугубится из-за изменения климата, и без скоординированных усилий столкновения из-за общих водных ресурсов могут стать более интенсивными. В то же время ущерб окружающей среде, вызванный войной, подрывает устойчивость к изменению климата и может оказать влияние на миграционные потоки.

- Для надлежащего и справедливого управления общими водными ресурсами, их использованием и распределением в этих государствах срочно необходимы согласованные действия, региональное сотрудничество и соглашения по трансграничным водам. Это, в свою очередь, углубит региональную интеграцию, помогая избежать эскалации напряженности или конфликтов из-за природных ресурсов между государствами.
- ГПП, не являющимся членами ЕС, настоятельно рекомендуется разработать или укрепить рамки регионального сотрудничества для улучшения защиты окружающей среды в контексте вооруженных конфликтов. При этом государствам следует учитывать ключевые принципы, вытекающие из законодательства в области охраны окружающей среды и прав человека, с целью сохранения окружающей среды, обеспечивая при этом соблюдение прав человека затронутых сообществ.

В управлении миграцией, вызванной изменением климата и окружающей среды, ГПП, не входящие в ЕС, могут опираться на эффективные механизмы в области прав беженцев и человека, обеспечивая при этом полное соблюдение основных прав мигрантов и беженцев. Непоследовательное применение и толкование Конвенции о статусе беженцев 1951 г. в сочетании с отсутствием региональных соглашений о беженцах и правах человека в большинстве субрегионов Пражского процесса представляют собой основные политические вызовы для признания и защиты лиц, вынужденных покинуть свои страны из-за климатических и экологических факторов. Учитывая влияние ЕС на гармонизацию политики в области миграции и убежища в регионе, Союз может сыграть важную роль в усилиях по обеспечению прав беженцев и человека. В этой связи любые будущие реформы Общей европейской системы убежища (CEAS), направленные на включение климатических вопросов, могут побудить государства, не входящие в ЕС, к реализации соответствующих мер.

- ГПП, не являющимся членами ЕС, рекомендуется укреплять региональное сотрудничество по вопросам убежища и прав человека с целью выполнения согласованных действий в отношении мигрантов, ищущих защиты на их территориях.
- В соответствии со своими международными обязательствами, в рамках международного беженского права, государства обязаны принципиально применять и толковать Конвенцию о беженцах 1951 г. и в полной мере соблюдать права человека мигрантов и соискателей убежища, включая принцип запрета на принудительную репатриацию. Это подразумевает необходимость учета климатических и экологических условий в стране происхождения при оценке ходатайств о предоставлении защиты.

Несмотря на отсутствие консолидированных механизмов в области прав беженцев и человека, которые могли бы обеспечить защиту мигрантов, спасающихся от климатических и экологических угроз, ГПП, не входящие в ЕС, действуют в отношении миграции, вызванной изменением климата и окружающей среды, с разных точек зрения, в т.ч. посредством принятия превентивных мер в странах, уязвимых к изменению климата, адаптации к изменению климата и управления рисками стихийных бедствий.[74] Что наиболее важно, национальные положения в некоторых из них охватывают различные категории лиц, пострадавших от изменений климата и окружающей среды, в т.ч. граждан, вынужденных переселиться в экологически безопасные районы, ВПЛ, мигрантов, ищущих защиты за рубежом из-за изменения климата, и трудовых мигрантов, пострадавших от стихийных бедствий. Несмотря на свою актуальность, усилия по выявлению, оказанию помощи и защите лиц, спасающихся от климатических и экологических факторов, остаются нестабильными и негармонизированными в регионе Пражского процесса. Они различаются по масштабу, цели и бенефициарам, а также по терминологии, используемой для определения схожих целей. Это означает, что защита остается крайне раздробленной и неопределенной.

Требуются комплексные политические меры реагирования на наднациональном уровне, чтобы 1) эффективно и единообразно реагировать на конкретные климатические и экологические вызовы, вынуждающие население покидать свои дома в каждом субрегионе; и 2) принимать надлежащие меры по защите и оказанию помощи лицам, пострадавшим от климатических и экологических факторов, путем использования миграционного законодательства и законодательства в области убежища, при соблюдении прав граждан страны. Государства, предоставляющие прямые или косвенные инструменты защиты в этих областях – такие как Таджикистан, Грузия и Албания – могут предложить полезные модели для использования при разработке политики на региональном и субрегиональном уровнях.

Источники

1 ICMPD (2023). ICMPD, Миграционный прогноз, Западные Балканы и Турция 2023, https://www.icmpd.org/file/download/59321/file/ICMPD%20Migration%20Outlook%20Western%20Balkans%20and%20T%C3%BCrkiye%202023.pdf; ICMPD (2024). ICMPD, Миграционный прогноз, Восточная Европа и Центральная Азия, 2024, https://www.icmpd.org/file/download/60848/file/ICMPD%2520Migration%2520Outlook%2520EECA%25202024.pdf.

2 Всемирный банк (2014). Turn down the heat. Confronting the new climate normal [Убавьте огонь. Встречайте новый нормальный климат], Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.

3 МОТ (2019), Working on a warmer planet. The impact of heat stress on labour productivity and decent work [Работа на потеплевшей планете. Влияние теплового стресса на производительность труда и достойный труд]. Международная организация труда: Женева.

4 Vakulchuk, R., A. Isataeva, G. Kolodzinskaia, I. Overland, R. Sabyrbekov (2022) Fossil fuels in Central Asia: trends and energy transition risks, Central Asia Data Gathering and Analysis Team [Вакульчук Р., Исатаева А., Колодзинская Г., Оверленд И., Сабырбеков Р. (2022). Ископаемое топливо в Центральной Азии: тенденции и риски энергетического перехода, Группа по сбору и анализу данных в Центральной Азии] 28:1-6.

5 ПРООН (2012). Tajikistan: Poverty in the Context of Climate Change [Таджикистан: Бедность в контексте изменения климата]. Программа развития ООН. Национальный доклад о развитии человеческого потенциала, 80; Viviane, C., K.K. Rigaud, A. de Sherbinin, B. Jones, S. Adamo, J. Schewe, N. Sadiq, E. Shabahat (2021). Groundswell Part II: Acting on Internal Climate Migration [Вивиан К., К.К. Риго, А. де Щербинин, Б. Джонс, С. Адамо, Дж. Шеве, Н. Садик, Э. Шабахат (2021). Groundswell, Часть II: Реагирование на внутреннюю климатическую миграцию]. Всемирный банк, Международный банк реконструкции и развития, Вашингтон, округ Колумбия; Блондин С. (2019). Environmental migrations in Central Asia: A multifaceted approach to the issue in Central Asian Survey [Экологическая миграция в Центральной Азии: многогранный подход к проблеме //Центральноазиатское обозрение] 38(2): 275–92; Lukyanets, A., S. Ryazantsev, E. Moiseeva, R. Manshin (2020). 'The economic and social consequences of environmental migration in the central Asian countries' in Central Asia and the Caucasus [Лукьянец А., С. Рязанцев, Е. Моисеева, Р. Маньшин (2020). Экономические и социальные последствия экологической миграции в странах Центральной Азии // Центральная Азия и Кавказ] 21(2): 142-56.

6 Правительство Кыргызстана (2021). Концепция миграционной политики Кыргызской Республики на 2020-2030 годы (Постановление Правительства № 191). Бишкек.

7 Scissa, C., S. F. Martin (2024). Migration in the Context of Climate and Environmental Changes within Central Asia and to the European Union and the Russian Federation [Скисса К., С.Ф. Мартин (2024). Миграция в контексте изменений климата и окружающей среды в Центральной Азии, а также в Европейский Союз и Российскую Федерацию]. МОМ.

8 Mandic, A. (2018). Disaster Response Assessment and Road Map for Bosnia and Herzegovina. [Мандич А. (2018). Оценка реагирования на стихийные бедствия и дорожная карта для Боснии и Герцеговины]. Итальянское агентство по развитию и сотрудничеству и ПРООН.

9 МОМ (2023). Exploring The Links Between Migration, Environment and Climate Change in Bosnia and Herzegovina [Изучение связей между миграцией, окружающей средой и изменением климата в Боснии и Герцеговине]. Международная организация по миграции (МОМ); МОМ (2022). Evidence Summary on Climate Change and the Future of Human Mobility. [Обзор данных об изменении климата и будущем человеческой мобильности]. Международная организация по миграции (МОМ) Тематический обзор 1.

10 Fondazione Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici. G20 Climate Risk Atlas. Turkey, https://files.cmcc.it/g20climaterisks/Turkey.pdf

11 Čadež, T., M. Hernandez Hevia (2016). Environmental migration in Turkey: Challenges, recognition and implications for policy. [Чадеж Т., М. Эрнандес Эвиа (2016). Экологическая миграция в Турции: проблемы, признание и последствия для политики]. Международная организация по миграции (МОМ), МЕСС, Серия аналитических записок 8(2).

12 Akça, E., R. Fujikura, Ç. Sabbag (2013). 'Atatürk Dam resettlement process: Increased disparity resulting from insufficient financial compensation' Journal of Water Resources Development [Акча Э., Р. Фудзикура, Ч. Саббаг (2013). «Процесс переселения из-за плотины Ататюрка: возросшее неравенство в результате недостаточной финансовой компенсации» // Журнал развития водных ресурсов], 29(1): 101-108.

13 Kadirbeyoglu, Z. (2010). 'In the Land of Ostriches: Developmentalism, Environmental Degradation, and Forced Migration in Turkey', in T. Afifi, J. Jäger (eds) Environment, Forced Migration and Social Vulnerability [Кадирбейоглу З. (2010). В стране страусов: девелопментализм, деградация окружающей среды и вынужденная миграция в Турции» // Т. Афифи, Й. Йегер (ред.). Окружающая среда, вынужденная миграция и социальная уязвимость]. Springer 223-234.

14 Национальная программа действий Турции по борьбе с опустыниванием, 2006, https://www.preventionweb.net/files/60551_turkeysnationalactionprogramoncomba[1].pdf

15 ам же, 157.

16 Aslan, A. (2023). Disasters and Migration: Kahramanmaraş Earthquakes [Аслан А. (2023). Бедствия и миграция: землетрясения в Кахраманмараше] // Журнал факультета медицинских наук Измирского университета имени Катипа Челеби, 787-789.

17 Турецкий Красный Полумесяц (2023). Migrant Affected by the Disaster. Migrants affected and displaced by the earthquakes in Kahramanmaraş [Мигранты, пострадавшие от стихийного бедствия. Мигранты, пострадавшие и перемещенные в результате землетрясений в Кахраманмараше].

18 Республика Грузия (2009). Второе национальное сообщение к Рамочной конвенции ООН об изменении климата.

19 Республика Азербайджан, Государственная программа по сокращению бедности и устойчивому развитию на 2008-2015 годы (утверждена Указом № 3043 Президента Республики Азербайджан от 15 сентября 2008 г.).

20 Fouejieu, A. (2024). Opportunities and Challenges of Climate Adaptation Policies: Republic of Moldova [Фуежьё А. (2024). Возможности и вызовы политики адаптации к изменениям климата: Республика Молдова]. Международный валютный фонд.

21 Республика Молдова (2024). Программа адаптации к изменению климата до 2030 года, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NAP_Moldova_2024.pdf

22 Keim G. N., M. Sydorovych (2024). Policies to Address Climate Change: Ukraine [Кейм Г. Н., М. Сидорович (2024). Подходы к решению проблемы изменения климата: Украина]. Международный валютный фонд.

23 Центр мониторинга внутреннего перемещения (IDMC), Профиль страны: Норвегия, https://www.internal-displacement.org/countries/norway/

24 Центр мониторинга внутреннего перемещения (IDMC), Профиль страны: Швейцария, https://www.internal-displacement.org/countries/switzerland/

25 Fabien Cottier, F., Salehyan, I (2021). 'Climate variability and irregular migration to the European Union' in Global Environmental Change [Фабиен Котье Ф., Салехян И (2021). Климатическая изменчивость и нерегулируемая миграция в Европейский Союз // Глобальное изменение окружающей среды], Том 69.

26 Suleimenova, Z. (2021). 'Water Security in Central Asia and Southern Caucasus', in Asia-Pacific Sustainable Development Journal [Сулейменова З. (2021). Безопасность водных ресурсов в Центральной Азии и Южном Кавказе // Журнал устойчивого развития Азиатско-тихоокеанского региона] 27(1).

27 Парламентская Ассамблея Совета Европы (2016). Резолюция 2085: Жителей приграничных регионов Азербайджана намеренно лишают воды.

28 Парламентская Ассамблея Совета Европы (2023). Рекомендация 2246: Влияние вооруженных конфликтов на окружающую среду; Парламентская Ассамблея Совета Европы (2023). Резолюция 2477: Экологическое влияние вооруженных конфликтов.

29 Veliyev, J., T. Gvasalia, S. Manukyan (2018). 'The Environment, Human Rights, and Conflicts in the South Caucasus and Turkey: Transboundary Water Cooperation as a Mean to Conflict Transformation' [Велиев Дж., Т. Гвасалия, С. Манукян (2018). Окружающая среда, права человека и конфликты на Южном Кавказе и в Турции: трансграничное водное сотрудничество как средство трансформации конфликтов] // Journal of Conflict Transformation 3(1).

30 Европейский парламент (2023). Russia's war on Ukraine: High environmental toll [Война России против Украины: высокая экологическая цена], https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751427/EPRS_ATA(2023)751427_EN.pdf

31 Hryhorczuk, D., B.S. Levy, M. Prodanchuk (2024). 'The environmental health impacts of Russia's war on Ukraine', in Journal of Occupational Medicine and Toxicology [Григорчук Д., Б.С. Леви, М. Проданчук (2024). Воздействие войны России против Украины на здоровье окружающей среды // Журнал профессиональной медицины и токсикологии] 19(1).

32 IDMC (2023). Глобальный отчет о внутренних перемещениях. Центр мониторинга внутреннего перемещения.

33 Berndtsson, R., K. Tussupova (2020). 'The Future of Water Management in Central Asia' [Бернд-тссон Р., К. Туссупова (2020). Будущее управления водными ресурсами в Центральной Азии] // Water 12(8):2241.

34 Евразийский банк развития (2023). Efficient Irrigation and Water Conservation in Central Asia [Эффективное орошение и сохранение водных ресурсов в Центральной Азии], 16.

35 Hermans, K. (2024). 'Climate change and mobility in Central Asia' in A. Triandafyllidou (ed) Handbook of Migration and Globalisation [Германс К. (2024). Изменение климата и мобильность в Центральной Азии // А. Триандафиллиду (ред.). Справочник по миграции и глобализации]. Edward Elgar Publishing.

36 Anand, R. (2015). 'Environmental change and forced migration: A critical issue of Kazakhstan' [Ананд Р. (2015). Изменение окружающей среды и вынужденная миграция: критическая проблема Казахстана] // International Journal of Science and Research 4(5):3079-3086.

37 Информация Республики Узбекистан для анкеты Специального докладчика ООН по вопросам содействия и защиты прав человека в контексте изменения климата, 2022, https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-report-addressing-human-rights-implications-climate-change.

38 Евразийский банк развития (2023). Efficient Irrigation and Water Conservation in Central Asia [Эффективное орошение и сохранение водных ресурсов в Центральной Азии], цит.

39 Tolo news, Национальное Агентство по охране окружающей среды (NEPA) критикует отсутствие Афганистана на Конференции ООН по изменению климата COP27, 10 ноября 2022 г., https://tolonews.com/afghanistan-180684 (по состоянию на 4 мая 2024 г.).

40 Mamadshoev, M. (2023). Water Conflicts Loom in Central Asia. An ambitious infrastructure project in Afghanistan risks exacerbating scarcities in Uzbekistan and Turkmenistan. Institute for War and Peace Reporting [Мамадшоев М. (2023). В Центральной Азии назревают конфликты из-за водных ресурсов. Амбициозный инфраструктурный проект в Афганистане рискует усугубить нехватку воды в Узбекистане и Туркменистане. Институт по освещению проблем войны и мира].

41 Faizee, M., S. Schmeier (2023). Navigating Water (In)security in Taliban's Afghanistan. Water, Peace and Security Partnership [Файзи М., С. Шмеер (2023). В поисках водной (не)безопасности в Афганистане при Талибане. Партнерство по вопросам водных ресурсов, мира и безопасности].

42 Vuković, A., Vujadinović Mandić M. (2018). Study on climate change in the Western Balkans region [Вукович А., Вуядинович Мандич М. (2018). Исследование изменения климата в регионе Западных Балкан]. Printline: Сараево.

43 Европейская комиссия (2020). Joint Communication to the European Parliament and the Council. Eastern Partnership Policy beyond 2020: Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all [Совместное коммюнике, адресованное Европейскому парламенту и Совету. Политика Восточного партнерства после 2020 года: Укрепление устойчивости – Восточное партнерство, приносящее пользу всем]; Европейская комиссия (2021). Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities [Восстановление, устойчивость и реформы: приоритеты Восточного партнерства после 2020 года]. Рабочий документ Комиссии.

44 Европейская комиссия (2022). Пресс релиз: Global Gateway: Team Europe launches two initiatives in Central Asia on energy and on digital connectivity [Глобальный портал: Team Europe запускает две инициативы в Центральной Азии в сфере энергетики и цифровой связи].

45 Европейская комиссия (2019), Совместное коммюнике, адресованное Европейскому парламенту и Совету. The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership [ЕС и Центральная Азия: новые возможности для более прочного партнерства], 5.

46 Республика Казахстан (2023). Обновленный Определяемый на национальном уровне вклад в глобальное реагирование на изменение климата.

47 Кыргызская Республика (2021). Пересмотренный Определяемый на национальном уровне вклад.

48 Adylbekova, K. (2023). Central Asia's Progress at COP 28: Paris Agreement and Climate Policy Review [Адылбекова К. (2023). Прогресс Центральной Азии на COP 28: Парижское соглашение и обзор климатической политики]. Центральноазиатское бюро аналитической журналистики.

49 Туркменистан (2023). Nationally Determined Contribution of Turkmenistan under the Paris Agreement [Определяемый на национальном уровне вклад Туркменистана в рамках Парижского соглашения].

50 Sabyrbekov, R., I. Overland, R. Vakulchuk (2023). 'Central Asian Climate Policy Pledges Under the Paris Agreement: Can They Be Fulfilled?', in R. Sabyrbekov, I. Overland, R. Vakulchuk (eds) Climate Change in Central Asia. Decarbonization, Energy Transition and Climate Policy [Сабырбеков Р., И. Оверланд, Р. Вакульчук (2023). Обязательства Центральной Азии по климатической политике в рамках Парижского соглашения: могут ли они быть выполнены? // Р. Сабырбеков, И. Оверланд, Р. Вакульчук (ред.). Изменение климата в Центральной Азии. Декарбонизация, энергетический переход и климатическая политика]. Springer.

51 Европейская комиссия (2019). The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership [ЕС и Центральная Азия: новые возможности для более прочного партнерства].

52 Европейская комиссия (2023). Türkiye 2023 Report. 2023 Communication on EU enlargement policy [Доклад по Турции за 2023 год. 2023 Коммюнике о политике расширения ЕС]. Рабочий документ Комиссии, 114.

53 Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН, англ. UNFCCC) (2023). Technical Assessment of Climate Finance for Central Asia and South Caucasus [Техническая оценка климатического финансирования для Центральной Азии и Южного Кавказа], https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNFCCC_NBF_TA_CASC_final.pdf.

54 Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН, англ. UNFCCC) (2023). Climate Finance Access and Mobilization Strategy for Central Asia and South Caucasus [Стратегия доступа к климатическому финансированию и мобилизации для Центральной Азии и Южного Кавказа].

55 МОМ (2018). Migration Governance Overview: The Republic of Turkey [Краткий обзор государственного управления миграцией: Республика Турция]. Международная организация по миграции (МОМ) https://www.migrationdataportal.org/sites/g/files/tmzbdl251/files/2019-04/Migration%20Governance%20Profile-The%20Republic%20of%20Turkey.pdf; Республика Грузия (2009) Второе национальное сообщение к Рамочной конвенции ООН об изменении климата.

56 Республика Турция, Закон об иностранцах и международной защите, 4 апреля 2013 г., Статья 46, https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2017/04/LoFIP_ENG_DGMM_revised-2017.pdf.

57 Правительство Таджикистана (2019). Национальная стратегия адаптации к изменению климата Республики Таджикистан на период до 2030 года. Утверждено Постановлением Правительства Таджикистана от 2 октября 2019 г., № 482 (№ 2019/482). Душанбе.

58 Постановление О порядке осуществления экологической миграции в Республике Таджикистан. № 211. Душанбе, 2010; Правительство Таджикистана, Закон № 881 от 1999 г. о миграции, с изменениями, внесенными Законом № 1541 от 2018 г. Душанбе. Статья 1. См. также Gampp, L.M. (2022). Policy Analysis on Migration, Environment and Climate Change: Tajikistan [Гампп Л.М. (2022). Анализ политики в области миграции, окружающей среды и изменения климата: Таджикистан]. Международная организация по миграции (МОМ), Душанбе.

59 Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (2010). Initial report of Tajikistan on implementation of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families [Первоначальный отчет Таджикистана о выполнении Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей], 26; Mokhnacheva, D. (2022). Implementing the Commitments Related to Addressing Human Mobility in the Context of Disasters, Climate Change and Environmental Degradation. A Baseline Analysis Report Under the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Platform on Disaster Displacement [Мохначева Д. (2022). Выполнение обязательств по решению вопросов человеческой мобильности в контексте бедствий, изменения климата и деградации окружающей среды. Базовый аналитический отчет в рамках Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Платформа по вопросам перемещения, вызванного бедствиями], 29.

60 Республика Таджикистан, Постановление Правительства Республики Таджикистан от 25 января 2017 г. № 31 Об утверждении Правил оформления визы и электронной визы иностранным гражданам и лицам без гражданства Республики Таджикистан (с изменениями от 30-09-2021), Статья 1.2, лит. i. https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=94033.

61 Республика Албания, Закон № 108/2013 «Об иностранцах», с изменениями, внесенными Законом № 79/2021, Статья 26.

62 Республика Албания, Закон № 79/2021 «Об иностранцах», Статья 52.

63 Там же, Статья 80.

64 Республика Грузия (2021). Первый пересмотренный Определяемый на национальном уровне вклад, 11.

65 Республика Грузия, Закон о статусе беженца и гуманитарном статусе, 6 декабря 2011 г., Статья 4(2)б.

66 Азербайджанская Республика, Закон № 668-1Q от 21 мая 1999 г., «О статусе беженцев и вынужденных переселенцев (лиц, переселенных в пределах страны)».

67 Азербайджанская Республика, Миграционный кодекс Азербайджанской Республики, утвержден Законом Азербайджанской Республики № 713-IVG от 2 июля 2013 г.

68 Закон Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» (2014).

69 Инициатива Нансена (2015). Towards a Protection Agenda for People Displaced across Borders in the Context of Disasters and the Effects of Climate Change [О повестке дня по защите лиц, перемещенных через границы в контексте стихийных бедствий и последствий изменения климата], https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/5448c7939.pdf.

70 Швейцарская Конфедерация, Федеральный закон об иностранных гражданах и интеграции от 16 декабря 2005 г. (по состоянию на 1 января 2017 г.), Статья 83.4

71 Среди прочих Scott, M. (2020). Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention [Скотт М. (2020). Изменение климата, бедствия и Конвенция о беженцах]. Oxford University Press

Kälin, M, Entwisle Chapuisat, H. (2024). Protection of Persons Displaced Across Borders in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change: A Review of Literature, Legislation and Case Law to Support the Implementation of the Global Compact on Refugees [Келин М., Энтвисл Шапюиза Х. (2024). Защита лиц, перемещенных через границы в контексте бедствий и неблагоприятных последствий изменения климата: обзор литературы, законодательства и судебной практики в поддержку реализации Глобального договора о беженцах]. УВКБ ООН; УВКБ ООН (2023). Climate change impacts and cross-border displacement: International refugee law and UNHCR's mandate [Влияние изменения климата и трансграничное перемещение: международное беженское право и мандат УВКБ ООН]; УВКБ ООН (2020). Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters [Правовые соображения относительно заявлений о предоставлении международной защиты, поданных в контексте неблагоприятных последствий изменения климата и стихийных бедствий]; Scissa, C. (2024). 'The Weaponization of Natural Resources and Disasters During Conflict: The Refugee Convention's Relevance for Syria and Yemen', in K. Norman, A. Martín Gil, J.L. Diab (eds) Climate-Induced Displacement in the Middle East and North Africa [Скисса С. (2024). Использование природных ресурсов в качестве оружия и катастрофы во время конфликта: актуальность Конвенции о беженцах для Сирии и Йемена // К. Норман, А. Мартин Гил, Дж.Л. Диаб (ред.). Вызванное изменением климата перемещение на Ближнем Востоке и в Северной Африке]. Институт Бейкера и Ливанский Американский университет.

72 Ответы Республики Узбекистан на анкету Специального докладчика ООН о развитии и защите прав человека в контексте изменения климата, цит., пар. 44.

73 Среди прочего Комитет против пыток (CAT), Заключительные замечания ко второму периодическому докладу Сербии, документ ООН CAT/C/SRB/CO/2, май 2015 г.; Комитет против пыток (CAT), Заключительные замечания к третьему периодическому докладу Бывшей Югославской Республики Македония, документ ООН CAT/C/MKD/CO/3, июнь 2015 г. Европейский суд по правам человека, Аккад против Турции, Заяв. № 1557/19, 21 сентября 2022 г. Тураева Р. (2023). Криминализация мобильности: ограничения на выезд в постсоветской Центральной Азии // Международная миграция. Международная организация по миграции (МОМ). Azhigulova, K. (2021). 'Regional Refugee Regimes: Central Asia', in C. Costello, J. McAdam, M. Foster (eds) The Oxford Handbook of International Refugee Law [Ажигулова К. (2021). Региональные режимы для беженцев: Центральная Азия // К. Костелло, Дж. МакАдам, М. Фостер (ред.) Оксфордский справочник по международному праву для беженцев]. Государственный департамент США (2022). Национальный доклад о соблюдении прав человека: Армения, https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/armenia/; Европейский суд по правам человека, Тарахель против Швейцарии, Заяв. № 29217/12, 4 ноября 2014 г. Комитет против пыток (CAT), А.Н. против Швейцарии, № 742/2016, 03 августа 2018 г.; Комитет против пыток (CAT), Харун против Швейцарии, Заявление № 758/2016, 6 декабря 2018 г.

74 Jeenbaeva, J., S. Banerjee (2022). Policy Analysis on Migration, Environment and Climate Change: Tajikistan [Жинбаева Дж., С. Банерджи (2022). Анализ политики в области миграции, окружающей среды и изменения климата: Кыргызстан]. Международная организация по миграции, Бишкек.

Западные Балканы 2035: Демографическая устойчивость и стратегическое планирование миграциив сценариях интеграции в ЕС и изоляции

Аналитический отчет

Тадо Юрич

март 2026

Резюме

Албания, Босния и Герцеговина, Черногория, Северная Македония, Сербия и Косово* вступают в критическое демографическое десятилетие. Постоянная эмиграция молодых и квалифицированных работников в сочетании с низкой рождаемостью и быстрым старением населения приводит к структурному сокращению численности населения, которое одной лишь иммиграцией компенсировать невозможно. В данном докладе рассматривается, как миграция повлияет на демографическое и социально-экономическое будущее региона к 2035 году в рамках двух сценариев: *интеграция в ЕС*, характеризующаяся укреплением институциональной структуры и циркулярной мобильностью, и стратегическая изоляция, характеризующаяся стагнацией государственного управления и однонаправленным оттоком.

Анализ показывает, что решающим фактором является управление миграцией на государственном уровне, а не уровень рождаемости. В сценарии интеграции в ЕС улучшение институтов, обратная миграция и регулируемый приток рабочей силы замедляют потерю населения. В сценарии изоляции ускоряется демографический спад, усиливается нехватка рабочей силы и растет зависимость от плохо интегрированных иностранных работников, а также увеличивается подверженность влиянию геополитических игроков, не входящих в ЕС. Демографическая устойчивость региона будет зависеть от его способности удерживать и привлекать талантливых специалистов, эффективно управлять миграцией и интегрировать миграцию в более широкую стратегию развития и соответствия требованиям ЕС.

Введение

Албания, Босния и Герцеговина, Косово*[1], Черногория, Северная Македония и Сербия – далее именуемые «Западные Балканы» (ЗБ) – составляют один из наиболее демографически нестабильных регионов мира. Неизменно низкий уровень рождаемости в сочетании с непрерывной эмиграцией, особенно молодых, образованных и высококвалифицированных специалистов, ускоряет сокращение численности населения и неуклонно подрывает человеческий капитал региона. Между тем некоторые части региона все чаще становятся странами назначения, поскольку иммиграция – хотя пока ограниченная по масштабу – становится все более заметной реакцией на нехватку рабочей силы. Регион вступает в решающее десятилетие, в течение которого миграция будет играть ключевую роль в формировании его демографической и социально-экономической траекторий.

В докладе миграция рассматривается как основная причина демографического спада и потенциальный рычаг для стратегического вмешательства. В докладе представлены два вероятных сценария развития событий до 2035 года и утверждается, что ЗБ столкнутся с двойственным будущим: либо укрепление демографической устойчивости посредством скоординированных региональных и европейских действий, либо столкновение с углубляющейся депопуляцией, институциональной нестабильностью и социально-экономическим расслоением. Эти сценарии подчеркивают неотложную необходимость приведения государственного управления миграцией в соответствие с целями демографической устойчивости, инклюзивного развития и интеграции в ЕС. В результате в докладе предлагаются комплексные политические меры, которые позволят странам Западных Балкан подготовиться к вызовам и возможностям предстоящего десятилетия.

В качестве аналитического горизонта в докладе выбран 2035 год: достаточно отдаленный, чтобы учесть совокупное влияние тенденций рождаемости, старения населения и миграции, но достаточно близкий, чтобы служить ориентиром для текущих политических циклов, дискуссий о вступлении в ЕС и бюджетного планирования. В политическом плане 2035 год вписывается в ориентировочный график расширения ЕС – период, когда сокращение населения и миграционные модели будут все больше влиять на институциональные реформы, экономическую устойчивость и прогресс в направлении европейской интеграции.

Основная часть доклада посвящена Боснии и Герцеговине и Сербии, поскольку в этих странах зафиксированы наибольшие абсолютные и относительные потери населения, присутствует развитая диаспора и наблюдаются выраженные миграционные потоки среди молодежи, а также имеются наиболее подробные и сопоставимые статистические данные. Другие страны Западных Балкан (Албания, Косово*, Черногория, Северная Македония) будут рассмотрены лишь в общих чертах, поскольку они оказывают меньшее влияние на общие прогнозы по ЗБ, доступность и качество данных по ним более ограничены, а миграционные модели схожи с теми, которые уже подробно проанализированы в БиГ и Сербии.

В данном докладе используются как официальная статистика, так и инновационные подходы к анализу больших данных[2], что позволяет связать демографи-

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

2 В докладе объединены официальная демографическая статистика, данные проекта EUROPOP2023 Европейской комиссии, обновленный доклад ООН о перспективах народонаселения мира за 2024 г., исследование журнала The Lancet и разработанная автором модель на основе больших данных, чтобы представить более точную картину миграционных тенденций в странах ЗБ. Основные данные получены из Евростата, Доклада ООН о перспективах народонаселения мира за 2022 г. и национальных статистических управлений, а также дополнены данными Meta Audience Insights, Google Trends и YouTube Analytics для выявления недостаточно охваченных эмиграционных и миграционных намерений. Инструменты цифровой демографии, основанные на больших данных, используются для дополнения и перекрестной проверки официальной статистики. Данный подход не ставит целью заменить официальные данные, но призван выявить их «белые пятна», особенно временной разрыв между намерением и регистрацией, а также пространственный разрыв между заявленным и фактическим местом жительства. Данная комбинированная методология позволяет более реалистично оценить миграционные потоки и, следовательно, более точно оценить демографический спад на ЗБ. (См. Jurić, T. [Юрич Т.], (2022). Forecasting Migration and Integration Trends Using Digital Demog- raphy. Comparative Southeast European Studies [Прогнозирование миграционных и интеграционных тенденций с использованием цифровой демографии. Сравнительные исследования по Юго-Восточной Европе], Том 70, No 1, 2022 г.

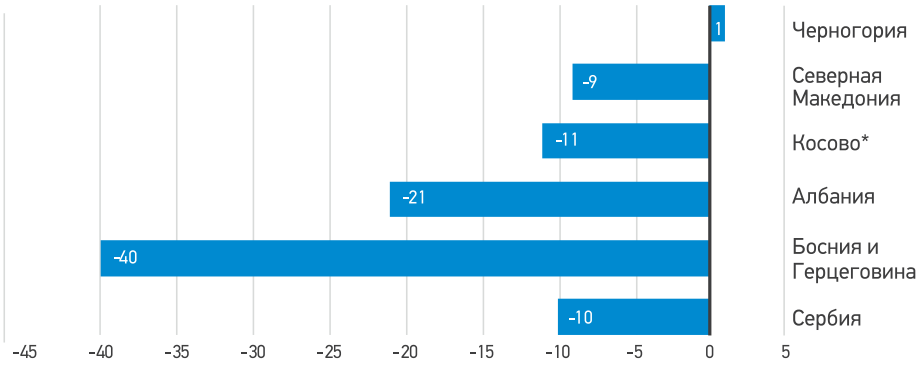
ческие свидетельства с вероятными сценариями будущего и соответствующими вариантами политики, доступными правительствам стран ЗБ и институтам ЕС.

Данный доклад имеет политически ориентированную структуру. В Главе 1 представлен демографический и миграционный контекст региона. В Главе 2 рассматриваются два вероятных сценария – один, предполагающий более глубокую интеграцию в ЕС, а другой – стратегическую изоляцию – и анализируются их вероятные демографические и миграционные последствия. В Главе 3 эти выводы преобразуются в практические варианты политики и ключевые рекомендации для национальных и региональных субъектов, а также излагаются опции стратегического выбора для Западных Балкан к 2035 году. Анализ руководствуется одним главным вопросом: **Как миграция повлияет на демографическое и социально-экономическое будущее ЗБ к 2035 году в рамках альтернативных сценариев интегра-ции в ЕС, и какие виды политики могут смягчить негативные последствия?**

Демографические и миграционные реалии на Западных Балканах

За последние 25 лет в шести западнобалканских странах наблюдалось непрерывное сокращение населения, что привело к потере почти на 2,5 млн чел., в результате чего общая численность населения составила чуть более 16 млн.[I]

Рис. 1 Изменения численности населения на Западных Балканах, 2000-2024 гг. (%)



Источник: Собственная разработка автора[3].

3 Использованные источники: Popis stanovništva, domaćinstava i stanova [Перепись населения и домохозяйств в Сербии]; Wankiewic, P., 2025; Albanian Population and Housing Census; UN, Counting 1,602,515 people: The 2024 Census and Its Impact on Kosovo's Development [Ванкевич П., 2025; Албанская перепись населения и домохозяйств; ООН, Численность населения составляет 1 602 515 чел.: перепись 2024 года и ее влияние на развитие Косово]; DZS, 2021.

Этот демографический спад в значительной степени объясняется экономическими и политическими потрясениями постсоциалистического перехода, усугубленными конфликтами 1990-х годов, а также политикой развитых экономик ЕС, таких как Германия, направленной на привлечение молодой рабочей силы.[II] Сегодня примерно каждый пятый житель Западных Балкан проживает за пределами региона.

Постоянная эмиграция является самой мощной силой, изменяющей демографический и социально-экономический ландшафт региона. Прогнозы с учетом миграции указывают на сокращение численности населения более чем на 15% к 2035 г., что представляет собой демографический сдвиг, имеющий последствия для социальной сплоченности, рынков труда и государственного управления. Если нынешние эмиграционные тенденции сохранятся, миграция останется основной причиной демографического спада, на долю которой приходится две трети общих потерь, по сравнению с одной третью от естественного сокращения населения. [III] Согласно официальным данным Евростата и национальным данным, в период с 2013 г. по 2023 г. ЗБ потеряли более 1,8 млн чел. в результате эмиграции, а естественное сокращение населения (рождаемость минус смертность) составило около 900 тыс. чел. за тот же период. **В Сербии эмиграция объясняет почти 70% чистого сокращения численности населения, подтверждая, что миграция из страны, а не рождаемость, стала доминирующим демографическим механизмом.** Без целенаправленных мер к 2035 г. региону грозит критическое сокращение человеческого капитала.

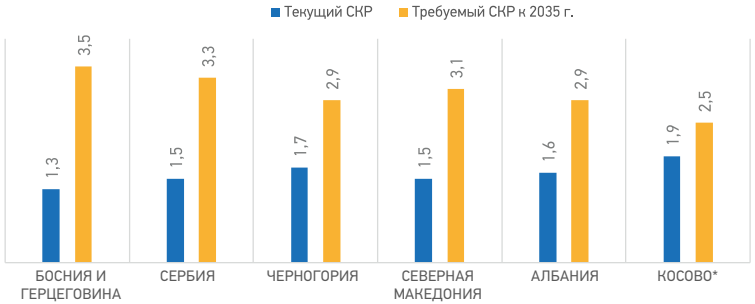
Основные причины оттока населения выходят за рамки краткосрочных экономических мотивов и затрагивают более глубокие структурные вызовы, такие как дефицит государственного управления, региональные различия, коррупция и устойчивое ощущение стагнации.[IV] Эмпирические исследования[V] подтверждают, что слабое государственное управление и неэффективные государственные услуги являются решающими факторами выталкивания, особенно квалифицированных специалистов. В свою очередь, эмиграция подрывает потенциал реформ, поскольку многие из наиболее мотивированных и настроенных на реформы граждан уезжают.

Демографические последствия эмиграции проявляются в резком сокращении числа учащих-ся в школах. В период с 2008 г. по 2020 г. число учащихся сократилось более чем на 90 тыс. чел. в БиГ и на 100 тыс. чел. в Сербии, а количество учащихся средних школ в регионе сократилось на 13-23%.[VI] Отток студентов столь же разителен: более 15 тыс. сербских студентов обучаются в университетах Германии, Австрии и Словении, в то время как БиГ потеряла почти четверть своих студентов, которые выехали на обучение в зарубежные вузы с 2015 г. [VII] Данная асимметрия подчеркивает сохраняющийся статус региона как экспортера молодого человеческого капитала в рамках Европейского пространства высшего образования. Разочарование нескольких поколений ограниченным прогрессом и недостаточными инвестициями в инфраструктуру ускоряет как культурную, так и экономическую периферизацию,[VIII] усиливая цикл эмиграции и демографического спада.

В то же время иммиграция перестала быть маргинальным явлением на ЗБ. Она все более структурно укореняется на рынках труда региона. Сербия движется в аналогичном направлении: в 2025 г. она объявила о планах выдать 100 тыс. разрешений на работу, что побудило Гану искать возможности для своих молодых граждан в рамках этой квоты.[IX] Две страны начали переговоры по соглашению о мобильности рабочей силы, охватывающему такие сектора, как строительство, здравоохранение, ИКТ, сельское хозяйство и сфера услуг. Босния и Герцеговина также начала привлекать работников из Азии, выдав в 2024 г. около 6 100 разрешений на работу, в основном работникам из Непала, Индии и Бангладеш.[X] Эти тенденции свидетельствуют о постепенном переходе Западных Балкан от зон чистой эмиграции к смешанным миграционным системам.[XI] Хотя иностранные работники частично помогают смягчить нехватку рабочей силы в определенных секторах, отсутствие комплексной политики интеграции чревато созданием параллельных обществ и потенциальной социальной напряженностью.

Несмотря на растущий приток иммигрантов, общий демографический баланс остается крайне отрицательным. Ни в одной из стран Западных Балкан не удается поддерживать уровень рождаемости выше порога воспроизводства населения, составляющего 2,1 ребенка на женщину.[XII] ТРегиональный средний показатель, составляющий около 1,5, сопоставим со средним показателем по ЕС, равным 1,46, зафиксированным в 2022 г. Между тем для стабилизации численности населения в странах к 2035 г. каждой женщине в Боснии и Герцеговине и Сербии потребуется иметь в среднем 3,3-3,5 ребенка, а в Косово* – более 2,5 детей*[4]. В нынешних условиях достижение таких пороговых значений практически невозможно, и ни одна европейская страна с 1950 г. не достигла коэффициента рождаемости выше 3,0.

Рис. 2 Текущий и необходимый суммарный коэффициент рождаемости (СКР) для поддержания стабильной численности населения к 2035 г. на Западных Балкан



Источник: Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам – Перспективы народонаселения мира 2024; База данных Евростата (2024 г.) по народонаселению и рождаемости; авторская поправка к данным о миграции в разрезе больших данных.

4 Эти оценки наглядно демонстрируют масштабы демографического дисбаланса в регионе. «Требуемый суммарный коэффициент рождаемости» – это показатель, который необходим для поддержания стабильной численности населения к 2035 г. с учетом текущего уровня смертности и миграции. Чем больше разрыв между фактическим и требуемым суммарным коэффициентом рождаемости, тем больше структурный дефицит женщин репродуктивного возраста и тем сильнее зависимость от иммиграции или обратной миграции для компенсации потерь населения. Таким образом, подобная количественная оценка служит скорее косвенным показателем демографической устойчивости, чем реалистичным целевым показателем рождаемости.

Постоянно низкий уровень рождаемости, не обеспечивающий воспроизводство населения, в сочетании с масштабной эмиграцией молодежи привел к ускоренному старению населения на всей территории ЗБ. В БиГ, Сербии и Северной Македонии медианный возраст в настоящее время приближается к среднему показателю по ЕС, составляющему 44,5 года, или превышает его. Доля населения в возрасте 65 лет и старше также резко растет, достигая около 20% в Сербии и БиГ, в то время как Косово* остается демографическим исключением, поскольку к этой возрастной группе принадлежит всего 10% населения.[XIII] Однако даже эти показатели, вероятно, недооценивают истинные масштабы демографического сокращения, поскольку национальные статистические управления часто не могут точно отразить эмиграцию молодых людей и их детей, что приводит к искажению демографических оценок, особенно среднего возраста населения.

Табл. 1. Оценки и прогнозы численности населения Западных Балкан (в млн чел.)

Страна	Медианный вариант ООН					Большие массивы данных	Разница между ООН и большими данными
	2020	2030	2040	2050	Изменение в период 2020-50 гг.	2050	
Албания	2,79	2,63	2,45	2,26	-19,0 %	**1,89**	–17 % ниже
Босния и Герцеговина	3,30	2,99	2,79	2,61	-21,0 %	**1,80**	–31 % ниже
Косово*	1,82	1,75	1,69	1,63	-10,4 %	**1,43**	–12 % ниже
Черногория	0,62	0,58	0,55	0,53	-14,5 %	**0,33**	–38 % ниже
Северная Македония	2,08	1,97	1,87	1,77	-14,9 %	**1,27**	–28 % ниже
Сербия	6.72	6.31	5.93	5.60	–16.7 %	**4.90**	–13 % ниже
Всего по ЗБ	**17.33**	**16.23**	**15.28**	**14.40**	**–16.9 %**	**11.62**	**–19 % ниже**

Источники: ООН, Перспективы народонаселения мира 2022 (медианный вариант); авторская поправка, основанная на миграционном анализе с использованием больших данных, 2024 г.

Описанные выше демографические дисбалансы уже приводят к значительным экономическим и фискальным последствиям. Сокращение численности рабочей силы ограничивает ее предложение и общую экономическую производительность, в то время как растущее число пенсионеров усиливает давление на и без того хрупкие пенсионные системы. Эти проблемы угрожают долгосрочной устойчивости системы социальной защиты, оказывая давление на правительства стран ЗБ.[XIV]

В масштабах всего региона демографический спад привел к заметной, но фрагментарной политической реакции. Правительства все чаще продвигают риторику, направленную на стимулирование рождаемости, и вводят небольшие меры поддержки, такие как детские пособия, жилищные субсидии и налоговые льготы – как это наблюдается в Албании, Сербии и Северной Македонии – или бесплатное дошкольное образование и жилищная помощь в некоторых районах Боснии и Герцеговины, Косово* и Черногории. Хотя эти меры обеспечивают краткосрочное облегчение, они по-прежнему носят в значительной степени ситуативный,

политически символический характер и оторваны от более широких демографических и миграционных стратегий. Отсутствие централизованной координации, прозрачного бюджетирования и долгосрочного планирования ограничивает их структурное воздействие, в результате чего регион остается без согласованной системы мер по преодолению сокращения населения и оттока человеческого капитала. Восстановить демографическую устойчивость на Западных Балканах одним лишь повышением рождаемости невозможно. Структурные ограничения, включая позднее создание семьи и сокращение числа женщин репродуктивного возраста, делают быстрое восстановление немыслимым.[5]

Без скоординированных политических действий такая динамика рискует усугубить экономическую стагнацию и еще больше стимулировать исходящую миграцию. Поэтому понимание того, как альтернативные политические и экономические траектории могут повлиять на эти тенденции, имеет центральное значение для прогнозирования демографического и экономического будущего региона. В следующем разделе рассматриваются два вероятных сценария развития событий к 2035 году, иллюстрирующие эти расходящиеся траектории.

Два вероятных сценария

Все страны Западных Балкан, за исключением Косово*, имеют статус кандидата в члены ЕС, однако их будущие демографические и социально-экономические траектории будут в значительной степени зависеть от темпов и направления процесса интеграции в ЕС. В данном разделе рассматривается, как различные уровни ориентации на ЕС влияют на миграционную динамику – и, через них, на более широкую демографическую перспективу – к 2035 году.

Данный анализ основывается на демографических данных и миграционных моделях, изложенных в предыдущей главе, которые показали, что регион сталкивается с тремя структурными факторами давления: устойчивой эмиграцией, постоянно низкой рождаемостью и быстрым старением населения. Поскольку рождаемость и смертность – это медленно меняющиеся переменные, миграция остается решающим фактором, определяющим, стабилизируется ли или ускорится сокращение численности населения в течение следующего десятилетия.

Чтобы исследовать эти возможные варианты будущего, в анализе применяется сравнительный подход к прогнозированию, основанный на методах построения сценариев ОЭСР/ЕССПА (Европейская система стратегического и политического анализа). Выделяются две контрастные, но вероятные траектории: одна, в которой Западные Балканы углубляют свою интеграцию с ЕС, и другая, в которой регион отдаляется от рамок ЕС. Построение сценария начинается с вопроса: *Что произойдет с миграционными и демографическими тенденциями, если улучшится государственное управление, и что будет, если этого не произойдет?* Данный метод выявляет небольшое количество факторов, оказывающих сильное влияние на поведение: качество институтов, доступ к ЕС и имеющиеся каналы мобильности. Далее рассматривается, как изменения этих факторов приводят к изменениям в миграционных решениях (остаются ли люди, уезжают или возвращаются) и как эти миграционные модели повлияют на демографические результаты к 2035 году. Таким образом, каждый сценарий следует четкой и линейной причинно-следственной цепочке: условия государственного управления формируют миграционное поведение, а миграционное поведение формирует демографические тенденции.

Сценарий 1: Интеграция в ЕС – миграция как стабилизирующая сила

В сценарии **интеграции в ЕС** регион остается связанным с ЕС благодаря продолжающимся усилиям по вступлению в него, постепенному доступу к финансированию и улучшению государственного управления в контексте требований ЕС. По мере повышения прозрачности и предсказуемости институтов растет общественное доверие, стабилизируются инвестиционные условия, а мобильность населения регулируется более эффективно. Миграционные модели постепенно меняются от преимущественно постоянного оттока к более циркулярным формам: многие молодые люди продолжают уезжать за рубеж для получения образования или работы, но все большая их часть возвращается или инвестирует на родине, чему способствуют политическая стабильность, более четкие правила и экономические стимулы.

Эти улучшения в сфере государственного управления и экономики приводят к измеримым демографическим эффектам. Более эффективное государственное управление снижает неопределенность, улучшает деловую среду и уменьшает стимулы к эмиграции на постоянной основе среди молодых и квалифицированных работников. В то же время более прозрачные и предсказуемые административные системы делают обратную миграцию более привлекательной, снижая риски, связанные с возвращением. Более быстрое признание квалификации, более четкие правила инвестирования и более надежные государственные услуги побуждают репатриантов и членов диаспоры активнее участвовать в местных рынках труда и предпринимательской деятельности. В результате баланс чистой миграции постепенно улучшается, поскольку обратная миграция и участие диаспоры компенсируют часть продолжающегося оттока населения. Улучшение системы государственного управления также способствует повышению эффективности политики поддержки семьи, включая улучшение условий ухода за детьми, жилищную поддержку и повышение гарантий занятости для молодых семей. В совокупности эти факторы способствуют умеренному восстановлению фертильности до уровня примерно 1,7-1,8. Когда одновременно улучшается миграционный баланс и наблюдается умеренный рост рождаемости, общее сокращение численности населения замедляется. К 2035 году сокращение численности населения может составить приблизительно 5-7%, в отличие от двузначного снижения, прогнозируемого при слабом государственном управлении.

5 См. Теорию демографического перехода.

Иммиграция из третьих стран, особенно из Азии и Африки, а также из стран Восточной Европы, не входящих в ЕС, остается регулируемой и помогает смягчить дефицит рабочей силы. В то же время, нелегальная миграция сокращается, поскольку приведение страны в соответствие с правилами ЕС уменьшает как стимулы, так и возможности для нелегального въезда и дальнейшего перемещения. Когда визовая политика, пограничные процедуры и стандарты проверки личности будут приведены в соответствие с процедурами ЕС, Западные Балканы перестанут быть более удобным «пунктом въезда» для лиц, которые не соответствуют требованиям процедур ЕС. Кроме того, улучшенное управление границами, более эффективный обмен информацией с агентствами ЕС и более предсказуемые каналы легальной мобильности снижают зависимость от контрабандистов и уменьшают вероятность успешного нелегального транзита через регион.

В большинстве регионов темпы депопуляции замедляются, а в городских центрах процесс останавливается. В первую очередь стабилизируются крупные города, поскольку они привлекают возвращающихся мигрантов, инвесторов и внутренних мигрантов, ищущих лучшие услуги и возможности трудоустройства. Эти притоки компенсируют естественный спад, позволяя городским центрам остановить сокращение населения, в то время как в других районах депопуляция лишь замедляется. В таких условиях миграция становится механизмом обновления, а не источником демографических потерь. Регион приобретает более тесную связь с европейскими рынками труда, инновационными сетями и возможностями для социальной мобильности. Улучшение государственного управления и стимулы, предоставляемые ЕС, дают странам больше свободы действий в области политики и более предсказуемые ресурсы для смягчения демографического спада, укрепления институтов и поддержки экономического развития.

В целом сценарий интеграции предлагает более благоприятные условия для демографичес-кой стабилизации и политической устойчивости. Это соответствует стратегическим целям ЕС по созданию безопасного и процветающего соседства, а также позволяет странам Западных Балкан сохранять и привлекать талантливых специалистов, продвигать конвергенцию и избегать более значительных потерь населения, прогнозируемых в рамках сценария изоляции. Однако окончательные результаты будут зависеть от последовательных внутренних реформ и их эффективной реализации. Даже при жестких условиях, установленных ЕС, демографический рост будет достигнут только в том случае, если правительства будут последовательно соблюдать правила прозрачности, укреплять государственное управление и предоставлять предсказуемые государственные услуги. Без таких последовательных действий стимулы, побуждающие людей оставаться, возвращаться или инвестировать, ослабевают, а миграционное поведение возвращается к постоянному оттоку населения.

Хотя ряд западнобалканских стран на протяжении многих лет имели статус кандидатов в члены ЕС, данный сценарий предполагает иную динамику. Решающим фактором является не формальный статус кандидата в ЕС, а глубина и убедительность условий, выдвигаемых ЕС, и степень, в которой внутренние политические элиты реагируют на них. Опыт последних процессов вступления показывает, что реформы в сфере государственного управления ускоряются только тогда, когда ЕС предлагает четкие сроки, строгий контроль и предсказуемые финансовые стимулы. В этом сценарии подобная структура повышает политические и экономические издержки стагнации, побуждая правительства более последовательно проводить реформы. Сравнительные данные свидетельствуют, что такие страны, как Словения и страны Балтии, улучшившие систему управления при убедительных условиях ЕС, в конечном итоге фиксировали увеличение обратной миграции, активизацию циркулярной мобильности и стабилизацию сокращения численности населения. [XV] Таким образом, данный сценарий не предполагает, что один лишь статус кандидата в ЕС приведет к демографическим изменениям, а скорее, что усиление условий участия в сочетании с внутриполитической согласованностью обеспечит необходимые улучшения в государственном управлении для влияния на миграционные и демографические показатели к 2035 году.

Сценарий 2: Стратегическая изоляция – миграция как фактор сокращения

Изоляционистский сценарий предполагает постепенное отдаление от ЕС и переход к альтернативным политическим и экономическим партнерам, таким как Россия, Китай, страны Персидского залива и Турция. Хотя подобные партнерства могут предлагать краткосрочные финансовые или геополитические преимущества, они несут в себе долгосрочные риски для государственного управления в регионе, его стабильности и демографического будущего. Внешние субъекты, такие как Россия и Китай, как правило, ставят стабильность режима и лояльность элит выше прозрачности и гражданской подотчетности. Такой подход, как правило, усиливает клиентелизм и ослабляет горизонтальную подотчетность, подрывая общественное доверие и углубляя политическую фрагментацию.[XVI] IИнвестиции в инфраструктуру, связанные с непрозрачными схемами финансирования, увеличивают долговую нагрузку и обходят стандарты закупок ЕС[XVII], в то время как некоторые формы внешнего влияния используют нарративы, касающиеся идентичности, которые осложняют светское управление и межэтническую сплоченность.[XVIII] В совокупности эти факторы способствуют укреплению нелиберальных элит и снижают стимулы к структурным реформам.

Для стран Западных Балкан отказ от членства в ЕС означал бы потерю доступа к самому мощному фактору реформ в сфере государственного управления: системе условий, которая связывает финансовую поддержку и стимулы для повышения мобильности с улучшениями в области верховенства права, государственного управления и подотчетности.[XIX] По мере исчезновения этого рычага влияния темпы реформ замедляются, институты становятся менее предсказуемыми, а коррупционное давление усиливается.[XX] Эти институциональные измене-ния напрямую

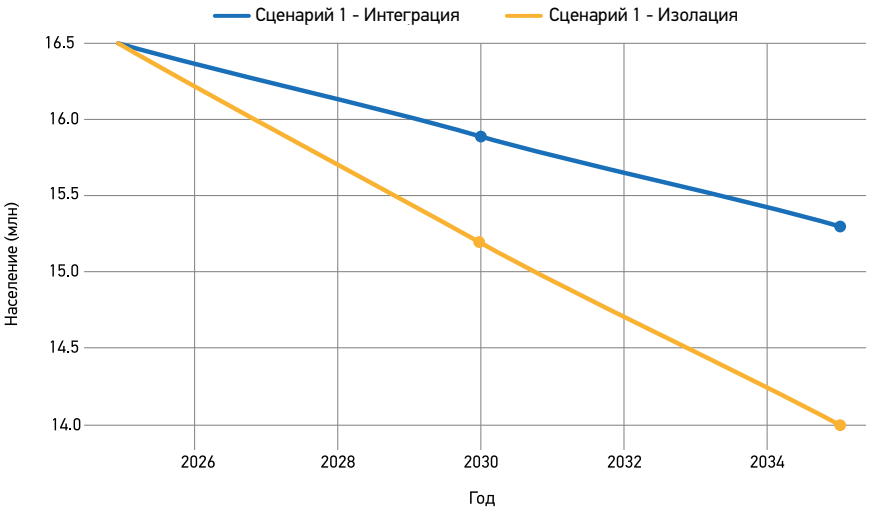
влияют на миграционное поведение. Когда люди считают, что перспективы их положения на родине ухудшаются, миграция переходит от временной мобильности к постоянному отъезду – особенно среди молодежи и квалифицированных специалистов. В результате отток населения ускоряется, а обратно практически никто не возвращается. Результаты опроса подтверждают,[XXI] что при отсутствии убедительной перспективы интегра-ции в ЕС вероятность постоянной эмиграции значительно возрастает. С 2013 г. регион покинули более 1,8 млн чел., и в условиях изоляции этот отток может удвоиться к 2035 г., что приведет к сокращению рынка труда, увеличению коэффициента демографической нагрузки и росту давления на системы социального обеспечения.

Кроме того, ослабление соответствия визовым правилам ЕС и пограничным процедурам создает лазейки, которые могут быть использованы для дальнейшего перемещения. Сокращение сотрудничества с пограничными ведомствами ЕС снижает возможности скрининга и эффективность правоприменения, что делает нелегальные маршруты более осуществимыми и привлекательными для мигрантов и контрабандистов. В то же время трудовая миграция из третьих стран может расширяться нескоординированным и слабо регулируемым образом, поскольку правительства стремятся компенсировать нехватку рабочей силы. Опыт Сербии и Боснии и Герцеговины уже указывает на быстрый, лишь частично регулируемый набор работников из Азии и Ближнего Востока,[XXII] поскольку инспекции по условиям труда и миграционные администрации часто не располагают достаточным количеством персонала, техническими возможностями и инструментами мониторинга, необходимыми для эффективного регулирования процесса найма. В отличие от государств-членов ЕС они не имеют доступа к системам взаимодействия с ЕС или совместным механизмам оценки рисков, что затрудняет выявление мошенничества при найме и трудовой эксплуатации. Кроме того, нормативно-правовая база остается фрагментированной, а координация между учреждениями и надзор за агентствами занятости по-прежнему ограничены. Без интеграционных механизмов или защиты труда, сопоставимой со стандартами ЕС, этот приток рискует привести к сегментации рынков труда и новой социальной напряженности, еще больше усугубляя цикл институциональной нестабильности и политической поляризации.

Правительства в сценарии изоляции также снижают приоритет интеграционной политики, поскольку политические стимулы работают против них. Как показывают исследования[XXIII] страны Юго-Восточной Европы редко инициируют программы интеграции для граждан третьих стран из-за опасений потерять политическую поддержку в условиях, когда этническая идентичность остается центральным маркером легитимности. Любые шаги по включению новых этнических групп часто преподносятся как проявление нелояльности, из-за чего политическая элита неохотно поддерживает интеграционные меры, которые могут быть восприняты как ослабление доминирующей национальной идентичности.

Демографические последствия напрямую вытекают из этой институциональной и геополитической обстановки. Сельские районы пустеют, уровень рождаемости остается на уровне 1,3-1,5, а старение населения усиливается по мере сокращения численности трудоспособного населения. Эти тенденции усиливают самоподдерживающийся цикл, в котором слабые институты вызывают эмиграцию, эмиграция подрывает рабочую силу и налоговую базу, а институциональный потенциал еще больше ослабевает. К 2035 г. устойчивый отток населения и ограниченная обратная миграция могут привести к сокращению численности населения на 12-15%, что сделает регион более экономически уязвимым, политически раздробленным и демографически нестабильным.

Рис. 3 Прогноз численности населения Западных Балкан (2025-2035 гг.)



Источник: Собственная разработка автора.

В сценарии интеграции в ЕС модели эмиграции постепенно смещаются от постоянного оттока к циркулярной мобильности. Молодые люди по-прежнему уезжают учиться или на временную работу, но улучшение государственного управления, более четкие правила и более предсказуемые экономические условия побуждают все большую их долю возвращаться или реинвестировать дома. Со временем эти репатрианты и инвесторы из диаспоры укрепляют местные рынки труда, стабилизируют человеческий капитал и уменьшают долгосрочные демографические последствия исходящей миграции. К началу 2030-х годов миграционный баланс улучшится, поскольку обратная миграция будет все больше компенсировать ежегодный отток.

В сценарии изоляции эта динамика меняется на противоположную. Слабое государственное управление и неопределенность повышают вероятность того, что

те, кто уезжает, делают это навсегда. Каналы легальной миграции в ЕС сужаются, но основные движущие силы эмиграции усиливаются, что приводит к увеличению числа нелегальных попыток и росту числа выездов в страны, не входящие в ЕС, такие как Канада, Австралия и США. Среди тех, кто не возвращается, непропорционально много людей с высоким уровнем образования, что ускоряет истощение человеческого капитала региона и усугубляет демографический спад.

Опции политики для разных вариантов будущего

Основываясь на результатах рассмотрения сценариев *интеграции в ЕС и стратегической изоляции,* представленные ниже варианты политики показывают, как целенаправленные меры могут изменить траекторию развития событий в обоих сценариях. В рамках интеграционного подхода эти меры повышают устойчивость, превращая миграцию из симптома демографического спада в рычаг обновления, способствуя более близкому соответствию стандартам ЕС. В условиях изоляции они представляют собой минимальный набор действий для сохранения институционального потенциала, предотвращения демографического коллапса и поддержания базовой социальной стабильности в контексте слабого государственного управления и ограниченных рычагов влияния ЕС.

Эти меры отражают области, где имеющиеся данные свидетельствуют как о срочности, так и об осуществимости в десятилетней перспективе. Сравнительные исследования показывают, что целенаправленные улучшения в государственном управлении, доступности услуг по уходу за детьми, схемах циркулярной миграции и регулируемом найме рабочей силы приводят к измеримым демографическим и рыночным эффектам даже в условиях ограниченных ресурсов. Данные ОЭСР[XXIV], ПРООН[XXV] и МОМ[XXVI] показывают, что страны, которые расширяют доступ к услугам по уходу за детьми, профессионализируют государственное управление и вводят базовые стимулы для возвращения мигрантов, добиваются более высокой степени удержания молодых работников, умеренного роста рождаемости и повышения стабильности рынка труда в пределах десятилетия. Хотя они и не смогут обратить вспять последствия стратегической изоляции, они могут замедлить ее наиболее разрушительные последствия, помогая региону сохранить важнейший человеческий капитал и базовую демографическую жизнеспособность до тех пор, пока не появятся новые перспективы интеграции.

1. Институциональная целостность и качество услуг

Институциональная целостность и качество услуг остаются основой всех демографических и миграционных реформ. Данные[XXVII] сподтверждают, что страны с более прозрачным государственным управлением сохраняют больше граждан и привлекают более высокий уровень обратной миграции и инвестиций, одновременно обеспечивая более сильную социальную сплоченность. Повышение институционального доверия – за счет усиления антикоррупционных органов, цифровизации государственных закупок и профессионализации местных администраций – напрямую улучшает качество предоставляемых услуг и укрепляет общественное доверие.

В случае интеграции в ЕС: Условия, установленные ЕС, обеспечивают надежный механизм исполнения реформ в сфере государственного управления. Это позволяет полностью оцифровать процесс закупок, повысить профессионализм местных администраций и наделить независимые антикоррупционные органы правоохранительными полномочиями. К 2035 г. должен быть виден измеримый прогресс в виде улучшения показателей государственного управления и повышения качества предоставления государственных услуг, даже если внутреннее сопротивление останется вызовом.

В случае стратегической изоляции: без условий со стороны ЕС институциональный прогресс замедляется, а коррупционное давление усиливается. В этом контексте институциональная целостность становится первой линией обороны против дальнейшего упадка. Правительству следует полагаться на недорогие инструменты обеспечения прозрачности, такие как порталы открытого бюджета, аудит электронных закупок, механизмы подачи жалоб гражданами, которые уже дают положительные результаты в Сербии и Северной Македонии[XXVIII]. Укрепление независимых СМИ и местных сетей контроля помогает поддерживать подотчетность и общественное доверие, а также предотвращать дальнейший административный упадок.

2. Пакеты услуг по уходу за детьми и обеспечению жильем

Пакеты услуг по уходу за детьми и обеспечению жильем имеют решающее значение для восстановления рождаемости и реинтеграции семей репатриантов. Доступ к недорогим услугам по уходу за детьми тесно коррелирует с более высокой рождаемостью и более высоким уровнем участия женщин в рабочей силе в государствах-членах ЕС[XXIX]. Муниципальные сети учреждений по уходу за детьми, целевые жилищные субсидии и налоговые вычеты для молодых семей являются одними из наиболее прямых стимулов для обустройства и воспитания детей.

В случае интеграции в ЕС: Благодаря целенаправленной поддержке ЕС правительства смогут расширить доступность услуг по уходу за детьми до почти всеобщего уровня в городских центрах и институционализировать жилищную поддержку, привязанную к занятости. Эти меры повысили бы предсказуемость планирования семьи и сделали обратную миграцию более привлекательной для молодых домохозяйств. К 2035 г. подобные меры могут повысить уровень рождаемости на 0,2-0,3 пункта.

В случае стратегической изоляции: Финансовые ограничения сдерживают масштабное расширение, но целенаправленные меры по обеспечению ухода за детьми и жилья все же могут помочь стабилизировать рождаемость и социальную сплоченность, а также замедлить отток молодых семей. Данные ЮНИСЕФ[XXX] по Албании и Сербии свидетельствуют, что расширение доступа к недорогим услугам по уходу за детьми и жилищным субсидиям повышает вероятность того, что семьи останутся в городских районах, где сосредоточены рабочие места. Перенаправление существующих социальных выплат на поддержку мест в детских учреждениях и поддержку арендной платы в основных городах представляет собой экономически эффективный способ сохранения трудоспособного населения.

3. Режимы циркулярной и обратной миграции

Режимы циркулярной и обратной миграции являются одними из наиболее эффективных инструментов противодействия утечке мозгов без ограничения мобильности. Опыт Польши, Португалии и стран Балтии показывает, что упрощенная система признания квалификации, налоговые льготы для репатриантов и инвестиционные фонды диаспоры значительно увеличивают циркулярную миграцию.[XXXI] Вне зависимости от сценария, мобильность следует рассматривать как двусторонний контур, а не как выезд в один конец.

В случае интеграции в ЕС: Унификация с ЕС обеспечивает институциональную основу и стимулы, необходимые для расширения циркулярной миграции. Правительства стран Западных Балкан могли бы институционализировать двусторонние циркулярные/возвратные коридоры с партнерами из ЕС, ускорить признание квалификаций и предложить предсказуемые налоговые льготы для возвращающихся граждан и инвесторов из диаспоры, а также создать специализированные диаспорные инновационные фонды. К 2035 г. не менее четверти эмигрантов, участвующих в циркулярных/возвратных моделях, могут быть вовлечены во временную или обратную мобильность и вносить свой вклад в экономику страны, предоставляя свои навыки и капитал.

В случае стратегической изоляции: В условиях сокращения количества легальных каналов мобильности и ослабления институционального авторитета масштабную циркулярную миграцию будет сложно поддерживать. Таким образом, для сохранения человеческого капитала необходимы креативные национальные меры. Результаты исследований Всемирного банка показывают, что небольшие гранты на возвращение, стимулы для стартапов и программы удаленной работы могут замедлить отток молодых специалистов даже в условиях низкого уровня доверия. Поддержка предпринимательства среди диаспоры и софинансирование программ профессиональной реинтеграции могли бы сохранить ограниченный, но жизненно важный приток квалифицированных кадров в национальные экономики, несмотря на более широкие структурные вызовы. Услуги по «возвращению», организованные по принципу «единого окна», могут также предоставлять недорогую помощь возвращающимся специалистам, испытывающим трудности в условиях разрозненных административных систем.

4. Целевая трудовая иммиграция с учетом интеграционных стандартов

Целевая трудовая иммиграция с учетом интеграционных стандартов направлена на преодоление растущей нехватки рабочей силы, особенно в строительстве, здравоохранении и информационных технологиях. МОМ[XXXIII] и Всемирный банк[XXXIV] отмечают, что неконтролируемый приток мигрантов из третьих стран может создавать параллельные рынки труда, подпитывать эксплуатацию и усиливать социальную напряженность, если он не сопровождается четкими интеграционными мерами и контрольными механизмами.

В случае интеграции в ЕС: Правительства стран Западных Балкан могут создавать прозрачные каналы найма и обязательные программы интеграции, включающие языковые/гражданские курсы, сертификацию навыков и строгое обеспечение равной оплаты труда. Эти меры позволят региону восполнить пробелы за счет привлечения рабочей силы из числа иммигрантов, сохраняя при этом сплоченность. К 2035 г. иммигранты могут составлять 8-10% рабочей силы в условиях регулирования, особенно в таких критически важных секторах, как здравоохранение, строительство, транспорт и информационные технологии, способствуя увеличению налоговых поступлений и демографической устойчивости.

В случае стратегической изоляции: Управление трудовой иммиграцией остается не менее важным аспектом, однако меры, сопоставимые с теми, которые предусмотрены в рамках сценария интеграции в ЕС, трудно поддерживать, поскольку они требуют наличия регулирующих ресурсов, контрольных механизмов, а также технической и финансовой поддержки ЕС, которые в этом случае будут недоступны. В отсутствие условий, выдвигаемых ЕС, и механизмов сотрудничества, правительствам будет не хватать ни стимулов, ни ресурсов для разработки структурированных программ найма и интеграции, что повысит вероятность того, что трудовая миграция будет происходить по несистематизированным и слабо регулируемым каналам. Как минимум, правительствам необходимо будет создать самые базовые механизмы интеграции и контроля – языковые курсы, регулируемые каналы найма, правила равной оплаты труда, стандарты инспекции – чтобы предотвратить возникновение параллельных рынков труда и избежать эксплуатации и негативной социальной реакции. Хотя эти меры и имеют более ограниченный масштаб, они все же помогут сохранить социальную стабильность и защитить трудовых мигрантов.

5. Данные, прогнозирование и региональное сотрудничество

Системы раннего предупреждения, основанные на больших данных, позволят повысить точность прогнозирования и оперативность политического реагирования. Текущая миграционная статистика занижает реальный отток населения на 20-30%[XXXV] что затрудняет для правительств прогнозирование нехватки рабочей силы, нагрузки на социальные службы или возникающих демографических рисков. Интеграция данных цифрового следа – с платформ Meta, Google и административных ресурсов – в национальные системы мониторинга

может обеспечить получение сигналов об эмиграции или нехватке рабочей силы практически в режиме реального времени. Создание Платформы миграционного мониторинга на Западных Балканах позволит институционализировать этот потенциал, предоставляя аналитические данные для прогнозирования в поддержку стратегического планирования в секторах образования, занятости и здравоохранения. Кроме того, независимо от траектории развития событий, демографические риски носят региональный характер и, следовательно, требуют региональной координации.

В случае интеграции в ЕС: Интеграция в ЕС могла бы предоставить ресурсы, технические стандарты и возможности взаимодействия, необходимые для создания полномасштабной постоянной Платформы миграционного мониторинга. Правительства могут связать официальную статистику с данными цифрового следа, согласовать методологии с Евростатом и внедрить прогнозную аналитику в процесс планирования политики. Полностью работоспособная Платформа миграционного мониторинга будет способствовать перспективному мониторингу рынка труда и планированию образования, а также раннему выявлению факторов демографического давления. Региональную координацию можно укрепить путем обеспечения согласованности с Правилами единого рынка ЕС и Общего регионального рынка Западных Балкан, что будет способствовать обмену данными и циркуляции навыков.

В случае стратегической изоляции: Финансовые ограничения и ослабление институцио-нальных возможностей ограничивают возможности для масштабных реформ в области данных, однако эффективная и недорогая Платформа миграционного мониторинга остается крайне важной. Поддержание отлаженной платформы, объединяющей основные административные данные с простыми цифровыми индикаторами, может обеспечить раннее оповещение о резком увеличении эмиграции и нехватке кадров в секторах экономики. В этом контексте региональная координация приобретает еще большее значение: объединение возможностей посредством платформы данных Западных Балкан и совместного мониторинга может снизить затраты и улучшить время реагирования, а совместные системы демографических данных и скоординированные инструменты раннего предупреждения могут повысить прогнозирование и эффективность политики при минимальных затратах.[XXXVI] Совместная Платформа миграционного мониторинга могла бы отслеживать региональные потоки, предоставлять оповещения, публиковать аналитические обзоры и укреплять институциональную устойчи-вость даже без существенной поддержки ЕС, обеспечивая, в худшем случае, реактивный характер политики, а в лучшем – упреждающий.

Действия ЕС в рамках интеграционного сценария

В случае интеграционного сценария сближение с ЕС создает политическое пространство для более последовательного государственного управления миграцией и более выраженного европейского подхода к демографическим вызовам. Поскольку мобильность и сокращение численности населения структурно взаимосвязаны в ЕС, Западные Балканы выиграют от общеевропейских стандартов, которые устранят демографические дисбалансы и сделают мобильность более взаимовыгодной.

Единая европейская демографическая политика помогла бы сократить неравенство, которое в настоящее время способствует трудовой миграции из Западных Балкан. **Гармонизация минимальных стандартов для семейных пособий, доступа к услугам по уходу за детьми и отпуска по уходу за ребенком в ЕС** уменьшит стимул для молодых семей к миграции в государства-члены ЕС с более высоким уровнем дохода. Дополнительный **механизм демографической сплоченности**, аналогичный структурным фондам, может направить ресурсы в регионы, сталкивающиеся с депопуляцией или утечкой мозгов, поддерживая инвестиции в уход за детьми, жилье и доступность услуг.

Внедрение принципов демографической устойчивости в Европейский семестр позволит дополнительно согласовать национальную политику государств-членов ЕС и стран-кандидатов с долгосрочными целями в области народонаселения, а также укрепить потенциал институционального планирования в странах Западных Балкан по мере их продвижения к вхождению в ЕС. Не менее важным **является увязка демографической и миграционной политики на уровне ЕС** посредством стимулов к возвращению, программ циркулярной мобильности и привлечения диаспоры. Такой подход трансформирует мобильность из антагонистической конкуренции за человеческий капитал в общеевропейский ресурс.

Рекомендации для Европейского Союза в рамках интеграционного сценария

- **Взаимосвязь демографии и миграции:** Следует укоренить меры, предпринимаемые на ЗБ, в едином инструменте, объединяющем вопросы депопуляции, мобильности навыков и интеграции в единую политическую задачу. Необходимо увязать финансирование, выделяемое до вступления в ЕС, с измеримыми улучшениями в государственном управлении, услугах по уходу за детьми, признании квалификации и стандартах интеграции.
- **Партнерства талантов и принципы циркулярности:** Расширение Партнерства талантов ЕС на ЗБ с учетом положений о возвращении, сертификации навыков и налоговых льгот для возвращения. Поддержка двусторонних коридоров в сфере здравоохранения, науки, техники, инженерии и математики, а также профессиональных видов деятельности с софинансированием пакетов реинтеграционных мероприятий.

- **Целенаправленное укрепление сплоченности для демографических периферий:** Обозначение демографических горячих точек на ЗБ[6] (районы, сталкивающиеся с наиболее резкой потерей населения и оттоком молодежи) и финансирование, направленное на сохранение городской среды (уход за детьми, жилье рядом с рабочими местами) и консолидацию услуг в жизнеспособных сельских районах. Увязка выплат с показателями результатов: удержание группы 20-39 лет, рост занятости женщин, доля циркулярных репатриантов.
- **Согласованность данных:** Установление каналов обмена данными в режиме реального времени между учреждениями государств-членов ЕС и ЗБ по вопросам проживания, трудоустройства и квалификации. Софинансирование Платформы миграционного мониторинга Западных Балкан с составлением ежегодных сопоставимых миграционных балансовых отчетов.
- **Взаимосвязь между границей и демографией:** Следует понимать, что опустевшие периферийные зоны ослабляют устойчивость границ. Финансирование совместных проектов, которые сочетают легальные каналы трудоустройства и интеграционные меры с управлением границами, снижая стимулы для нелегальных потоков и повышая стимулы в обезлюдевших приграничных регионах.

В случае **интеграции в ЕС** Европейский Союз предоставляет политическое пространство, стандарты и ресурсы для масштабирования реформ на системном уровне. Они позволяют странам Западных Балкан вносить свой вклад в более широкую европейскую реакцию на демографический спад и пользоваться ее результатами.

В случае **стратегической изоляции** инструменты ЕС будут сосредоточены на сдерживании: обеспечении целостности, защите кадрового резерва и поддержании минимальных стандартов в области данных и интеграции до улучшения политической ситуации. На практике это означает приоритетное обеспечение безопасности границ, сохранение ограниченных, но контролируемых каналов мобильности и поддержку базовых статистических и интеграционных гарантий для предотвращения сбоев в государственном управлении в регионе, которые могут привести к более широкой нестабильности в ЕС.

Влияние предлагаемых мер в значительной степени зависит от конкретного сценария. В случае интеграции в ЕС выдвигаемые условия и финансирование позволяют проводить реформы в необходимом масштабе: улучшается государственное управление, расширяется поддержка в сфере ухода за детьми и жилищного обеспечения, увеличивается объем циркулярной миграции, нехватка рабочей силы компенсируется за счет регулируемого притока, а Платформа миграционного мониторинга укрепляет стратегическое планирование. В случае изоляции эти рычаги действуют с минимальным эффектом. Без стимулов со стороны ЕС реформы заходят в тупик, семейная политика находит выражение лишь в небольших пилотных проектах, обратная миграция происходит редко, а приток рабочей силы плохо регулируется. Инструменты обработки больших данных существуют лишь как реактивные средства, а сокращение населения, стагнация рождаемости и нестабильность государствен-ного управления усиливаются. Таким образом, интеграция в ЕС остается единственной основой, способной обеспечить систематическую демографическую стабилизацию, тогда как изоляция усиливает упадок.

6 Эти зоны получат приоритетное финансирование на меры по сохранению городской среды, такие как доступные по цене услуги по уходу за детьми, жилье рядом с рабочими местами и доступность основных услуг. Сосредоточение поддержки в этих важнейших областях помогает замедлить дальнейший спад и стабилизировать местные рынки труда.

Источники

I Jurić, T. (2021). 'Gastarbeiter Millennials' Exploring the past, present and future of migration from Southeast Europe to Germany and Austria with approaches to classical, historical and digital demography. Hamburg: Verlag Dr. Kovač [Юрич Т. (2021). «Миллениалы-гастарбайтеры»: исследование прошлого, настоящего и будущего миграции из Юго-Восточной Европы в Германию и Австрию с использованием подходов классической, исторической и цифровой демографии, Гамбург: изд-во Д-ра Ковача].

II Jurić, T. (2017). Suvremeno iseljavanje Hrvata u Njemačku: karakteristike i motivi [Юрич Т. (2017). Современная эмиграция хорватов в Германию: характеристики и мотивы].

III Jurić, T. (2021). 'Gastarbeiter Millennials', c.w. [Юрич Т. (2021). «Гастарбайтеры-миллениалы»].

IV Jurić, T. (2023). Corruption as a Push Factor for Emigration from Croatia: Correlation between Corruption, "State Capture" and Emigration [Юрич Т. (2023). Коррупция как выталкивающий фактор эмиграции из Хорватии: корреляция между коррупцией, «захватом государства» и эмиграцией]. Kroatologija, 14 (1), 81-103. https://doi.org/10.59323/k.14.1.4

V Atoyan, R. et al (2016). Emigration and its economic impact on Eastern Europe. IMF. Alcidi, C., & Gros, D. (2019). Intra-EU labour mobility: From too little to too much? [Атоян Р. и др. (2016). Эмиграция и ее экономическое влияние на Восточную Европу. МВФ. Альчиди К., и Грос Д. (2019). Трудовая мобильность внутри ЕС: от слишком низкой до слишком высокой?] EconPol Opinion 17.

VI Jurić, T. & Hadžić, F. (2022). Socio-economic consequences of population emigration from Croatia, Bosnia and Herzegovina and Serbia - current situation and perspectives [Юрич Т. и Хаджич Ф. (2022). Социально-экономические последствия эмиграции из Хорватии, Боснии и Герцеговины и Сербии – текущая ситуация и перспективы] // Vienna Yearbook of Population Research.

VII Евростат (2024). Students studying abroad by country of origin and destination [Студенты, обучающиеся за рубежом, по стране происхождения и стране назначения].

VIII Jurić, T. (2024). The 'structural pessimism' of the EU periphery: Measures to establish a new revitalisation paradigm [Юрич Т. (2024). «Структурный пессимизм» периферии ЕС: меры по созданию новой парадигмы возрождения] // European view, 23 (2024), 2; 139-148.

IX N1 (18 July 2025). Srbija izdaje 100.000 radnih dozvola: Gana želi da pošalje svoje mlade [N1 (18 июля 2025 г.). Сербия выдала 100 тыс. разрешений на работу: Гана хочет отправлять туда свою молодежь]. https://n1info.rs/biznis/srbija-izdaje-100000-radnih-dozvola-gana-zeli-da-posalje-svoje-mlade/. Дата обращения 19 февраля 2026 г.

X VečernjiList.ba (2024). Uvoz radne snage u BiH: U kafićima rade Nepalci - izdano 3.230 radnih dozvola za pola godine [Импорт рабочей силы в Боснию и Герцеговину: непальцы, работающие в кафе – 3 230 разрешений на работу выдано за полгода]. https://www.vecernji.ba/vijesti/uvoz-radne-snage-u-bih-u-kaficima-rade-nepalci-izdano-3-230-radnih-dozvola-za-pola-godine-1791131. Дата обращения 19 февраля 2026 г.

XI См. Jurić, T. (2023). Immigration to Croatia: Big (Migration) Data Approach [Юрич Т. (2023). Иммиграция в Хорватию: подход к большим (миграционным) данным], Rad HAZU, 2023., вып. 57.

XII Wankiewic, P. (2025). The vanishing Balkans. The region's demographic crisis, OSW Commentary [Ванкевич П. (2025). Исчезающие Балканы. Демографический кризис региона, комментарий OSW].

XIII ОЭСР (2022). Контрабанда мигрантов на Западных Балканах.

XIV Jurić, T. & Hadžić, F. (2022). Socio-economic consequences of population emigration from Croatia, Bosnia and Herzegovina and Serbia [Юрич Т. и Хаджич Ф. (2022). Социально-экономические последствия эмиграции из Хорватии, Боснии и Герцеговины и Сербии].

XV OECD, International Migration Outlook [ОЭСР, Тенденции международной миграции] (2022 г.), https://www.oecd.org/en/publications/international-migration-outlook-2022_30fe16d2-en.html

XVI Freedom House (2024). Nations in Transit 2024: The Lag Promise of Populism. Washington, DC [Страны в переходный период 2024: отложенные перспективы популизма. Вашингтон, округ Колумбия]: Freedom House. https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2024.

XVII European Parliament (2024). Implementation of the EU Pact on Migration and Asylum. Brussels: European Parliamentary Research Service [Европейский парламент (2024). Имплементация Пакта ЕС о миграции и убежище. Брюссель: Исследовательская служба Европейского парламента] (EPRS). https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767218/EPRS_BRI(2025)767218_EN.pdf. EBRD (2023). Transition Report 2023-24: Business Unusual. London: EBRD [ЕБРР (2023). Отчет о переходном периоде 2023-24: Необычная деловая ситуация. Лондон: ЕБРР]. https://www.ebrd.com/transition-report

XVIII EBRD (2023). Transition Report 2023-24: Business Unusual. London: EBRD [ЕБРР (2023). Отчет о переходном периоде 2023-24: Необычная деловая ситуация. Лондон: ЕБРР]. https://www.ebrd.com/transition-report.

XIX ЕБРР (2023). c.w.

XX Freedom House (2024); Transparency International, 2024.

XXI Gallup. (2023). Balkan Youth Survey: Migration Intentions 2023. Washington, DC: Gallup Institute; See UNDP Youth Study, 2022 [Балканское исследование молодежи: миграционные намерения 2023. Вашингтон, округ Колумбия: Институт Гэллапа; См. исследование молодежи ПРООН, 2022].

XXII IOM (2024). Labour Migration Dynamics in the Western Balkans. Geneva: IOM; World Bank (2022). Migration and Development Brief 36 [МОМ (2024). Динамика трудовой миграции на Западных Балканах. Женева: МОМ; Всемирный банк (2022). Миграция и развитие. Обзор № 36].

XXIII Jurić, T. (2025). Suvremene migracije i opstanak nacije [Юрич Т. (2025). Современная миграция и выживание нации], Školska knjiga Zagreb.

XXIV OECD (2023). Regional Development and Demographic Change in South-East Europe. Paris: OECD Publishing [ОЭСР (2023). Региональное развитие и демографические изменения в Юго-Восточной Европе. Париж: Издательство ОЭСР].

XXV UNDP (2023). Social Cohesion and Family Policy in the Western Balkans. New York: United Nations Development Programme [ПРООН (2023). Социальная сплоченность и семейная политика на Западных Балканах. Нью-Йорк: Программа развития ООН].

XXVI IOM (2024). Labour Migration Dynamics in the Western Balkans. Geneva: IOM [МОМ (2024). Динамика трудовой миграции на Западных Балканах. Женева: МОМ].

XXVII ЕБРР (2023) и Transparency International (2024)

XXVIII Freedom House (2024). Nations in Transit 2024: The Lag Promise of Populism. Washington, DC [Страны в переходный период 2024: отложенные перспективы популизма. Вашингтон, округ Колумбия]: Freedom House.

XXIX Eurostat (2024). Population and Migration Statistics: Western Balkans Regional Dataset. Luxembourg: European Commission [Евростат (2024). Статистика населения и миграции: региональный набор данных по Западным Балканам. Люксембург: Европейская комиссия].

XXX ЮНИСЕФ (2023). Доступные услуги по уходу за детьми и качественное дошкольное образование являются одними из главных приоритетов для родителей в Восточной Европе и Центральной Азии. https://www.unicef.org/romania/press-releases/affordable-childcare-and-quality-preschool-top-priorities-among-parents-across-13

XXXI OECD (2023). Return Migration and Reintegration in Europe. Paris: OECD Publishing [ОЭСР (2023). Возвратная миграция и реинтеграция в Европе. Париж: Издательство ОЭСР].

XXXII World Bank. (2023). Migration and Development Brief 37: Mobilising Skills and Capital in Developing Economies. Washington, DC [Всемирный банк. (2023). Миграция и развитие. Обзор № 37: Мобилизация навыков и капитала в развивающихся странах. Вашингтон, округ Колумбия].

XXXIII IOM (2024). Labour Migration Dynamics in the Western Balkans. Geneva: IOM; World Bank (2022). Migration and Development Brief 36 [МОМ (2024). Динамика трудовой миграции на Западных Балканах. Женева: МОМ; Всемирный банк (2022). Миграция и развитие. Обзор № 36].

XXXIV World Bank. (2022). Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors. Washington, DC: World Bank [Всемирный банк. (2022). Экономика инициативы «Пояс и путь»: возможности и риски транспортных коридоров. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк].

XXXV UN DESA (2024). World Population Prospects 2024: Methodology and Data Sources. New York: United Nations [ДЭСВ ООН (2024). Перспективы народонаселения мира 2024: методология и источники данных. Нью-Йорк: ООН].

XXXVI OECD (2023). Return Migration and Reintegration in Europe. Paris: OECD Publishing [ОЭСР (2023). Возвратная миграция и реинтеграция в Европе. Париж: Издательство ОЭСР].

Дополнительная литература

- Atoyan, R., Christiansen, L., Dizioli, A., Ebeke, C., Ilahi, N., Ilyina, A., Mehrez, G., Qu, H., Raei, F., Rhee, A., & Zakharova, D. (2016). Emigration and its economic impact on Eastern Europe. IMF, Staff Discussion Notes 16/7. Washington, DC [Атоян Р., Кристиансен Л., Дизиоли А., Эбеке К., Илахи Н., Ильина А., Мехрез Г., Ку Х., Раеи Ф., Ри А. и Захарова Д. (2016). Эмиграция и ее экономическое влияние на Восточную Европу. МВФ, Заметки для обсуждения 16/7. Вашингтон, округ Колумбия].

- Jurić, T. (2013). Westbalkan-Erweiterung der EU. Europäisierungsprozess in Bosnien und Herzegowina, Serbien und Kroatien – ein Vergleich, Verlag Dr. Kovač, Hamburg [Юрич Т. (2013). Расширение ЕС на Западных Балканах. Процесс европеизации в Боснии и Герцеговине, Сербии и Хорватии – сравнение, изд-во «Д-р Ковач», Гамбург].

- Jurić, T. (2022). Big (Crisis) Data in Refugee and Migration Studies – Case Study of Ukrainian Refugees, Comp. Southeast Europe. Stud. [Юрич Т. (2022). Большие (кризисные) данные в исследованиях беженцев и миграции – тематическое исследование украинских беженцев, Сравнительные исследования по Юго-Восточной Европе], 2022; 70(3): 540–553.

- Jurić, T. (2022). Forecasting Migration and Integration Trends Using Digital Demography – A Case Study of Emigration Flows from Croatia to Austria and Germany" Comparative Southeast European Studies [Юрич Т. (2022). Прогнозирование миграционных и интеграционных тенденций с использованием цифровой демографии – тематическое исследование эмиграционных потоков из Хорватии в Австрию и Германию. Сравнительные исследования по Юго-Восточной Европе], Том 70, № 1,

2022, с. 125-152. https://doi.org/10.1515/soeu-2021-0090.

- Jurić, T. (2023). Immigration to Croatia: Big (Migration) Data Approach [Юрич Т. (2023). Иммиграция в Хорватию: подход к большим (миграционным) данным], Rad HAZU, 2023., № 560=57. https://doi.org/10.21857/9e31lhzw8m.
- Jurić, T. (2024). Integracija imigranata u Hrvatskoj: načela učinkovitog integracijskog modela [Юрич Т. (2024). Интеграция иммигрантов в Хорватии: принципы эффективной модели интеграции] // Crkva u svijetu : CUS, 59 (2024), 3; 483-517. doi: 10.34075/cs.59.3.2.
- Jurić, T. (2024). The 'structural pessimism' of the EU periphery: Measures to establish a new revitalisation paradigm [Юрич Т. (2024). «Структурный пессимизм» периферии ЕС: меры по созданию новой парадигмы возрождения] // European view, 23 (2024), 2; 139-148. https://doi.org/10.1177/17816858241274925.
- Oruc, N., Raza, S. and Santic, D. (2020). The Western Balkan migration route (2015-2019), Prague Process, International Centre for Migration Policy Development [Оруч Н., Раза С. и Сантич Д. (2020). Западнобалканский миграционный маршрут (2015-2019), Пражский процесс, Международный центр по развитию миграционной политики] (ICMPD).
- Vollset S. E., et al. (2010). 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 [Фольсет С.Е. и соавт. Сценарии рождаемости, смертности, миграции и народонаселения для 195 стран и территорий с 2017 по 2100 год: прогнозный анализ для исследования глобального бремени заболеваний] // The Lancet, 396(10258), 1285-1306. doi:10.1016/S0140-6736(20)30677-2
- Wankiewic, P. (2025). The vanishing Balkans. The region's demographic crisis, OSW Commentary [Ванкевич П. (2025). Исчезающие Балканы. Демографический кризис региона, комментарий OSW]. https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2025-03-05/vanishing-balkans-regions-demographic-crisis

ГЕОПОЛИТИКА И ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ

Российская миграционная политика на распутье: тенденции и региональные последствия

Аналитический бриф

Джефф Сахадео и Николас Моррисон

январь 2025

Резюме

Полномасштабное вторжение России в Украину привело к ужесточению ее миграционной политики, усугубив давний демографический спад и нехватку рабочей силы. Страна испытывает острую потребность в человеческом капитале как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, поскольку уровень рождаемости находится на исторически низком уровне, а эмиграция усугубляет кризис. Попытки смягчить эти проблемы, такие как программа «Соотечественники», направленная на привлечение новых иммигрантов посредством ускоренной процедуры получения гражданства, а также усилия по расселению более миллиона украинцев, оказавшихся в России после вторжений 2014 г. и 2022 г., не смогли обеспечить необходимое количество людей для поддержания экономики или удовлетворения потребностей в мобилизации военнослужащих. Трудовые мигранты, в основном из Центральной Азии, но все чаще и из других стран Глобального Юга, по-прежнему играют важную роль в российской рабочей силе, однако сталкиваются с растущей системной дискриминацией, эксплуатацией и принудительным призывом в вооруженные силы России. Атака на здание Крокус Сити Холла в начале 2024 г. усилила ксенофобию, отпугнула мигрантов с юга бывшего СССР, сократила число приезжих и дестабилизировала миграционные потоки. Россия использует миграцию как инструмент геополитического влияния, чтобы подчеркнуть неопределенности западной политики, но не имеет решений для собственных проблем.

В этом аналитическом брифе освещаются основные направления миграционной политики России после вторжения 2022 г. и подчеркиваются последствия этих событий для региона Пражского процесса. Документ призывает к стратегическим действиям по укреплению сотрудничества с государствами Центральной Азии для налаживания альтернативных путей трудовой миграции и сокращения зависимости от России, противодействия использованию мигрантов в качестве гибридного инструмента для противостояния европейским членам и осуществления деятельности по возвращению перемещенных украинцев, особенно детей, домой из России.

Введение

Миграционная политика России находится на критическом этапе. Страна исторически была основным пунктом назначения для мигрантов на постсоветском пространстве, которых принимали, хотя и не всегда приветствовали, чтобы компенсировать демографический спад и сохранить экономическую стабильность. Вторжение России в Украину в 2022 г. нарушило эту динамику. Резкий демографический спад столкнулся с военными потребностями в человеческом капитале.

Поскольку потери на полях сражений растут, а российская экономика продолжает работать в условиях военного времени, стране нужны новые тела. Однако Владимир Путин и руководители правительства осознают наличие подозрительности и ксенофобии по отношению к чужакам в российском обществе, которые они сами подогревают и которые усилились после атаки на Крокус Сити Холл в марте 2024 г., в которой обвинили таджикских трудовых мигрантов, приехавших в Россию.

Российское правительство в основном тщетно пыталось адаптировать существующую миграционную политику и действия к условиям военного времени. Страна остается важным пунктом назначения для мигрантов с Кавказа и из Средней Азии, а также, как это ни парадоксально после вторжения 2022 г., из Украины. Однако война привнесла в миграционную картину России новых участников и тенденции. Более богатые страны Европы и Азии теперь активнее конкурируют за мигрантов из Центральной Азии, в то время как Россия все чаще обращается в поисках рабочей силы к странам Глобального Юга за пределами Евразии. Несмотря на то, что демографическая картина в России ухудшается, ее способность – и готовность – привлекать приезжих снижается.

По прогнозам Росстата, в соответствии с наиболее вероятным сценарием, опубликованным в октябре 2023 г., к 2046 г. численность населения страны сократится со 146,1 млн до 138,1 млн человек, а в худшем варианте численность населения составит 130 млн человек.

Контекст: усиление демографического спада

Статистическое агентство России Росстат обнажил демографическую картину, с которой столкнулось государство после продолжительной войны. Уровень рождаемости в России находится на самом низком уровне с 1999 г., а уровень смертности продолжает расти. В июле 2023 г. было зарегистрировано 110 500 рождений, что стало самым низким показателем с 1945 г.[1] Относительная убыль населения на 18% побудила Нину Останину, главу Комитета Государственной Думы по защите семьи, призвать к проведению «специальной демографической операции».[2] По прогнозам Росстата, в соответствии с наиболее вероятным сценарием, опубликованным в октябре 2023 г., к 2046 г. численность населения страны сократится со 146,1 млн до 138,1 млн человек, а в худшем варианте численность населения составит 130 млн человек.[3] Даже этот последний сценарий кажется оптимистичным. Базовый показатель иммиграции в 154 тыс. человек значительно превышает число мигрантов (по крайней мере, официально), въехавших в Россию с февраля 2022 г. В нем не учтены сотни тысяч российских «релокантов», которые уехали из-за несогласия с войной или из-за страха перед призывом. Незначительное количество людей вернулось с 2022 г., но значительное боль-

шинство, в основном молодые россияне, остаются за рубежом.[4] Еще до войны Россия постепенно теряла жизненно важные слои населения. Николай Долгушкин, Главный ученый секретарь Академии наук, сообщил, что эмиграция ученых выросла с 14 тыс. в 2012 г. до 70 тыс. в 2021 г.[5] В первой половине 2023 г. заявки на получение загранпаспортов подало рекордное число россиян. Владимир Поставнин, российский эксперт по миграции, отметил: «Раньше заграничные паспорта выдавались практически по одной причине — для поездок на отдых или по работе. Я думаю, что сегодня в большей степени россияне получают его «на всякий случай».[6]

Падение рождаемости и рост смертности подрывают заявление президента Путина, сделанное в 2020 г., о том, что «судьба России и ее исторические перспективы зависят от одного: сколько нас есть и сколько нас будет».[7] Вторжение в Украину могло частично рассматриваться Кремлем как способ увеличения численности населения путем интеграции тех, кто считается представителями своей этнической группы. Российское правительство пыталось повысить рождаемость с помощью пряника (выплат молодым семьям, увеличения количества мест в детских садах) и кнута, включая запрет пропаганды «бездетного образа жизни».[8] Однако результаты оказались неутешительными. Россия борется не только с трудностями военного времени, но и с более широкими тенденциями в Европе, где уровень рождаемости недостаточен для поддержания стабильной численности населения.[9] Миграция является важнейшим инструментом развития, а может быть, и выживания российского государства в ближайшие годы и десятилетия, особенно если Путин будет придерживаться своего плана по увеличению численности вооруженных сил со 150 тыс. до 1,8 млн человек и сохранению экономики на военных рельсах.[10]

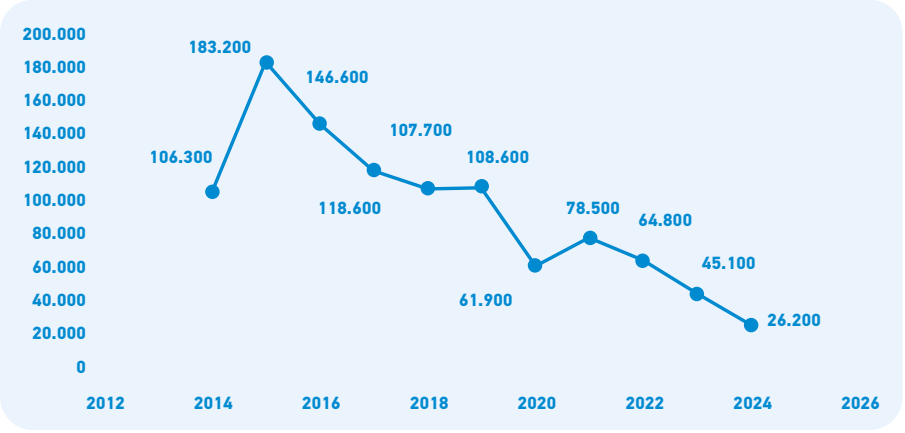
Государственная программа переселения соотечественников

Россия использовала свою политику в отношении соотечественников как важный канал для получения мигрантами гражданства после начала войны в Украине. «Государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», принятая Государственной Думой в 1999 г., была направлена на привлечение от 20 млн до 40 млн русских, проживающих за пределами Российской Федерации. Иммигранты из стран бывшего Советского Союза, где проживает большинство этих русских, составляют 95% от общего числа прибывших соотечественников, хотя многие из них не являются этническими русскими.[11]

Программа «Соотечественники» не достигла поставленной президентом Путиным в 2012 г. цели по привлечению 300 тыс. мигрантов ежегодно, необходимых для остановки демографического спада в России.

Участникам программы «Соотечественники» первоначально предлагается разрешение на временное проживание с возможностью получения разрешения на постоянное проживание и гражданства.[12] Екатерина Донец и Ольга С. Чудиновских отмечают, что «предполагается, что соотечественник должен соответствовать хотя бы одному из трех критериев: гражданство ([бывшего] СССР, РФ); национальность (коренные народы России); территория (потомки жителей территории РФ)».[13] Знание русского языка является ключевым требованием для получения гражданства по программе «Соотечественники», в которой намеренно не определен вопрос этнической принадлежности. Программа «Соотечественники» не достигла поставленной президентом Путиным в 2012 г. цели по привлечению 300 тыс. мигрантов ежегодно, необходимых для остановки демографического спада в России.[14] В период с 2012 г. по 2023 г. среднее число прибытий составляло менее 100 тыс. человек в год. Несмотря на правительственные кампании, активное онлайн-присутствие, обещающее «российский паспорт за 3 месяца», и корректировки политики, такие как отмена требований, согласно которым соотечественники могут подавать заявления только из-за рубежа или иметь заранее согласованное место работы, программа не вызвала достаточного интереса.[15] Война против Украины еще больше сократила количество заявлений. По данным Министерства внутренних дел России, в 2023 г. в программе зарегистрировались всего 45 100 человек, что значительно меньше, чем в 2019 г., когда их было 153 200. Граждане Таджикистана, в подавляющем большинстве этнические таджики, составили самый большой контингент, зарегистрированный по программе «Соотечественники» в 2023 г., — 14 100 человек, или более 30%.[16]

Диаграмма 1. Количество участников программы «Соотечественники», зарегистрированных в Министерстве внутренних дел



Источник: Министерство внутренних дел России; неполные данные за 2024 год (январь-сентябрь)

Существенным недостатком программы «Соотечественники» является ее региональный характер. 76 из 83 субъектов Российской Федерации принимают заявления соотечественников, но не те, которые были бы наиболее желательны: Москва, Московская область и Санкт-Петербург.[17] Каждый регион определяет, какие критерии приема применять, а также какие виды социальной поддержки предлагать. Программа фактически стала стратегией найма рабочей силы и регионального развития.[18] Соотечественники и другие иммигранты, даже на севере России, приезжают преимущественно с бывшего советского юга. В Архангельске проживает большое количество армян и азербайджанцев, в Красноярске в основном проживают таджикские мигранты, а в Республике Коми проживает много кыргызов.[19]

Миграция в Россию по программе «Соотечественники» не дает никаких гарантий социальной или культурной интеграции, особенно поскольку она помещает успешных претендентов за пределы более космополитичных Санкт-Петербурга и Москвы. Бенефициары программы, не имеющие «славянской внешности», сталкиваются с особыми трудностями. Лорен Вудард отмечает, что «хотя практически любой иммигрант из бывшей советской страны может заявить о своем российском соотечестве..., чтобы получить российское гражданство, требуются определенные проявления, неизменно связанные с фенотипическими и языковыми особенностями, присущими этническим русским».[20]

После войны российское правительство активизировало усилия по увеличению численности мигрантов и участников программы «Соотечественники» за пределами Евразии. Одно из мероприятий предполагает выдачу новой электронной карты «Родина» этническим русским (и другим лицам, которые могут подпадать под эгиду программы «Соотечественник») за рубежом.[21] Данная карта позволяет получить доступ к базе данных «Работа в России», содержащей список вакансий.[22] Другая инициатива предполагает «миграцию ценностей», ориентированную на «многодетные христианские семьи из США, Канады, Европы, Австралии».[23] Российское правительство утверждает, без каких-либо доказательств, что они «стекаются на просторы России... чтобы бежать от новой либеральной нормальности в оазис традиционных духовных и нравственных ценностей».[24] Подобные инициативы вряд ли существенно увеличат участие в программе «Соотечественники» или решат демографическую проблему России. Первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками Николай Затулин откровенно заявил: «Не все готовы отправиться в страну в состоянии войны. Люди также ждут, чем это [конфликт между Россией и Украиной] может закончиться».[25]

Перемещение украинцев в Россию

Украинцы занимают особое место в программе «Соотечественники»: с 2014 г. более миллиона человек, вероятно, бежали от войны на Донбассе в Россию. Российское правительство предоставило украинцам форму временной защиты с упрощенной процедурой получения разрешения на временное проживание.[26] Последнее дало им возможность немедленно подать заявление на получение гражданства через региональные миграционные службы.

Власти оказывают давление на украинцев, чтобы те стали гражданами России, однако многие украинцы опасаются, что получение гражданства может повысить вероятность призыва на военную службу, и поэтому предпочитают статус временно перемещенных лиц.

Российское вторжение в 2022 г. спровоцировало новую волну украинской миграции в Россию. УВКБ ООН оценило эту цифру в 1,23 млн человек по состоянию на конец 2023 г., что выше показателей Германии и Польши.[27] В настоящее время граждане Украины могут находиться и работать в России неограниченное время при условии прохождения дактилоскопии и медицинского обследования.[28] Прибытие украинцев может стать потенциальным противовесом сокращению числа участников программы «Соотечественники». Еще до вторжения в феврале 2022 г. Путин пообещал выплату в 10 тыс. рублей (95 евро) «беженцам из Донбасса и Украины», хотя неясно, сколько из них получили это пособие.[29] В августе 2022 г. Путин подписал указ, предусматривающий единовременные и ежемесячные выплаты в течение года отдельным категориям граждан Донецкой, Луганской и других регионов Украины, а также лицам без гражданства, покинувшим эти территории после 18 февраля 2022 г. В эту сумму вошла выплата в размере 10 тыс. рублей беременным женщинам и 20 тыс. рублей матерям, рожающим в России.[30]

Власти оказывают давление на украинцев, чтобы те стали гражданами России; с июля 2023 г. это можно будет сделать, подав заявление и просто «обменяв» паспорта в государственных учреждениях.[31] Однако многие украинцы опасаются, что получение гражданства может повысить вероятность призыва на военную службу, и поэтому предпочитают статус временно перемещенных лиц.[32] МВД России в ноябре 2024 г. предложило ограничить срок временного пребывания граждан Украины на территории России и их право на трудовую деятельность без специального разрешения, создающего «устойчивую правовую связь» со страной.[33]

Мотивы украинцев, побуждающие их въезжать в Россию или остаться там, варьируются от страха умереть в охваченной войной стране до желания воссоединиться с родственниками или найти комфорт в русскоязычной среде. Российская пропаганда изображает страну как убежище с процветающей экономикой и сильным рынком труда, особенно в отдаленных регионах, где могут поселиться соотечественники.[34] Война заставила россиян с подозрением относиться к украинцам. Где именно селятся украинцы, неизвестно, но власти вербовали их даже на востоке, на Сахалине.[35] Некоторые пытаются «пройти», меняя акцент, например, подчеркивая взрывной звук «ґ» вместо фрикативного «г» во многих распространенных словах.[36]

Похищения украинских детей является еще одним элементом усилий России по увеличению численности населения. По данным Украины, в Россию было насиль-

но вывезено около 20 тыс. детей, однако эксперты полагают, что эта цифра значительно больше.[37] По гордым заявлениям российского правительства, 744 тыс. украинских детей были эвакуированы из зон конфликта. Йельская школа общественного здравоохранения обнаружила более 40 лагерей, где проживают такие дети – некоторые из них сироты, но многие были насильно разлучены со своими родителями.[38] В марте 2023 г. Международный уголовный суд выдал ордера на арест президента Путина и уполномоченного по правам ребенка Марии Львовой-Беловой «за военное преступление, заключающееся в незаконной депортации населения (детей) и незаконном перемещении населения (детей) с оккупированных территорий Украины в Российскую Федерацию».[39]

Украинские дети, депортированные в Россию, проходят интенсивную программу русификации. [40] Им запрещено говорить на украинском языке, и их вынуждают петь российский государственный гимн в лагерях и школах. Уроки посвящены истории и культуре России.[41] Международная коалиция за возвращение украинских детей, сопредседателями которой являются правительства Украины и Канады, объединяет 40 государств, а также неправительственные и правозащитные организации. По состоянию на конец 2024 г. из России в Украину уехало всего несколько сотен человек.

Инструментализация миграции

Попытки России во время войны использовать миграцию в своих целях привели как к оттоку людей из Украины, так и к их отъезду в государства, которые Россия считает противниками в Европе. В 2022 г. президент Путин сосредоточил внимание не только на славянском населении Украины, но и на более чем 75 тыс. иностранных студентов из Индии, Центральной Азии, Африки и Китая.[42] Предоставление им безвизового режима преследовало две основные цели: изобличить расистское отношение к студентам, бежавшим на Запад; и изобразить Путина как защитника граждан государств Глобального Юга, чьей поддержки он добивался в различных резолюциях ООН.[43]

В 2023 г. Путин продолжил изобличать якобы двойные стандарты в миграционной политике Запада, чтобы способствовать разжиганию разногласий. Сообщается, что российские посольства в странах Африканского Рога и некоторых государствах Ближнего Востока смягчили правила въезда в Россию. Федеральная служба безопасности (ФСБ) встречала новоприбывших в Москве и содействовала им в достижении финской границы.[44] В ноябре-декабре 2023 г. более 1 тыс. мигрантов запросили убежище на сухопутных пунктах пропуска через границу с Россией.[45] Финны закрыли несколько контрольно-пропускных пунктов, обратились за помощью к пограничному агентству ЕС Frontex и установили проволочные и бетонные заграждения.[46] Польша,

В ноябре-декабре 2023 г. более 1 тыс. мигрантов запросили убежище на сухопутных пунктах пропуска через границу с Россией.

Эстония и Латвия также отметили рост числа соискателей убежища из России и Беларуси. Эта тактика перекликается с отправкой президентом Беларуси Лукашенко сотен афганцев к западным границам в период продемократических демонстраций в Минске в 2020 г.[47]

Министр Финляндии по европейским делам Андерс Адлеркройц назвал эту миграцию одной из «преднамеренных, циничных, гибридных действий» России, направленных на дестабилизацию западной солидарности и миграционной политики.[48] В июле 2024 г. парламент Финляндии одобрил закон сроком на один год, который разрешает пограничникам отклонять заявления о предоставлении убежища на границе с Россией, за исключением случаев, когда мигранты являются детьми, инвалидами или считаются особо уязвимыми лицами.[49] Amnesty International присоединилась к научно-академическим экспертам и правозащитным организациям, критикующим этот закон. Заместитель директора заявил: «Этот закон серьезно подрывает доступ к убежищу и защите от высылки в Финляндии. Это не только ставит под угрозу права людей, ищущих безопасность, но и приведет к произволу и насилию на границе (...). Это ставит под сомнение приверженность Финляндии верховенству права».[50]

Трудовая миграция во время войны

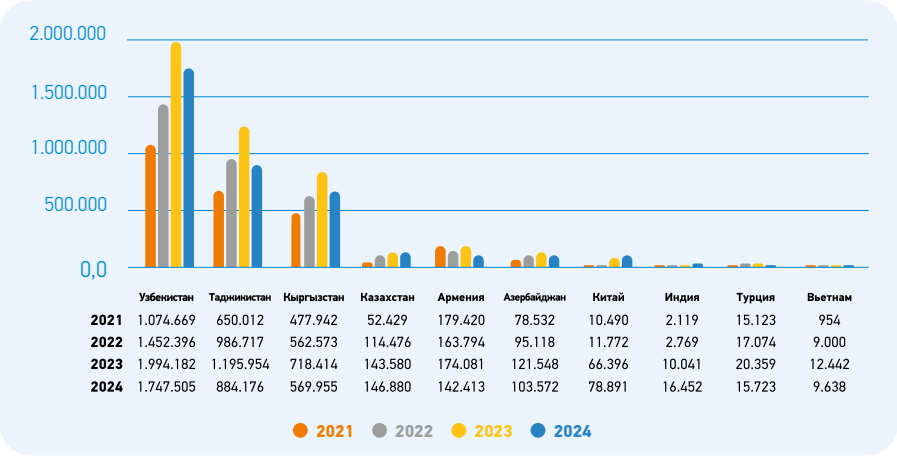
В то время как Россия использует разногласия в миграционной политике Запада, она сталкивается с еще большими проблемами военного времени. Относительный провал программы «Соотечественники» вынудил страну по-прежнему полагаться на значительную трудовую миграцию, в первую очередь из Центральной Азии. Мигранты составляют основу сектора низкодоходной рабочей силы в России и с началом войны стали играть все более важную роль в других секторах экономики и военных ролях. В результате частичной мобилизации в сентябре 2022 г. в стране остались вакантными рабочие места в сфере ИТ, медицины и ручного труда, поскольку российские граждане покинули страну или были призваны в вооруженные силы России. К середине 2023 г. количество вакансий в России выросло до 6,8%.[51]

Узбекистан, Кыргызстан и Таджикистан поставляют основную часть трудовых мигрантов в Россию, что обусловлено нехваткой работы на родине и важностью денежных переводов для поддержки семей. В марте 2024 г. МВД России оценило численность мигрантов из этих трех стран в 10,5 млн человек.[52] Неурегулированные мигранты из соседних стран добавляют миллионы.[53] Их путь в Россию полон сложностей и формальностей. Чтобы легально работать и проживать в стране, мигрантам из Таджикистана и

Нехватка рабочей силы во время войны вынудила Россию искать трудовых мигрантов из Юго-Восточной Азии и Африки. Помимо восполнения пробелов на рынке труда, мигранты с Глобального Юга и Центральной Азии все чаще вовлекаются в военные действия России.

Узбекистана необходимо получить трудовой патент. Хотя официальная стоимость патента составляет 4 тыс. рублей, обычно он обходится мигрантам в 20-25 тыс. рублей из-за неофициальной платы российским чиновникам.[54] После получения патента таджикские и узбекские мигранты должны ежемесячно платить миграционным органам. В Москве тариф составляет около 6 тыс. рублей.[55] Как и соотечественники с бывшего советского юга, они сталкиваются с расизмом и притеснениями со стороны сотрудников правоохранительных органов, работодателей и широкой общественности.[56] Многие живут в тесных коммунальных квартирах, чтобы сэкономить на своих расходах.[57]

Диаграмма 2. Топ-10 стран по количеству въездов в Россию с целью работы, 2021-2024



	Узбекистан	Таджикистан	Кыргызстан	Казахстан	Армения	Азербайджан	Китай	Индия	Турция	Вьетнам
2021	1.074.669	650.012	477.942	52.429	179.420	78.532	10.490	2.119	15.123	954
2022	1.452.396	986.717	562.573	114.476	163.794	95.118	11.772	2.769	17.074	9.000
2023	1.994.182	1.195.954	718.414	143.580	174.081	121.548	66.396	10.041	20.359	12.442
2024	1.747.505	884.176	569.955	146.880	142.413	103.572	78.891	16.452	15.723	9.638

Источник: Федеральная служба безопасности Российской Федерации

Нехватка рабочей силы во время войны вынудила Россию искать трудовых мигрантов из Юго-Восточной Азии и Африки. В начале 2024 г. российские власти начали переговоры с правительством Кении о трудоустройстве 10 тыс. кенийцев в различных отраслях промышленности, обещая им языковую подготовку. Михаил Ляпин, российский предприниматель, участвовавший в переговорах, отметил, что должности будут временными и будут заполняться на ротационной основе.[58] Российские компании также размещают объявления о вакансиях в таких странах, как Сьерра-Леоне, Малави и Непал. Эти вакансии варьируются от должностей специалистов в ИТ-компаниях до ручного труда.[59]

Мигранты с Глобального Юга и Центральной Азии все чаще вовлекаются в военные действия России. Россия продолжает нести колоссальные потери на полях сражений. По оценкам американских чиновников, по состоянию на октябрь 2024 г. Россия потеряла 115 тыс. человек убитыми и 500 тыс. ранеными.[60] Правительство Путина намерено сохранить стратегию, направленную на минимизацию числа граждан, вербуемых из крупных городских центров и среди этнических русских в целом.[61] Мобилизация в России в 2022 г. была нацелена на регионы с высокой численностью этнических меньшинств, что вызвало протесты в Дагестане и Республике Саха.[62]

Вербовка мигрантов для участия в российских военных действиях сочетает в себе мотивацию, хитрость и силу. Вербовщики вооруженных сил России рекламируют военную службу как выгодную возможность. Мигрантам обещают высокую зарплату, а взнос при зачислении составляет 220 тыс. рублей (2 040 евро) помимо зарплаты в 398 тыс. рублей (3 691 евро),[63] что намного превышает среднюю заработную плату трудового мигранта в размере 20-50 тыс. рублей (185-463 евро).[64] В январе 2024 г. президент Путин издал указ, согласно которому иммигранты, заключившие контракты с вооруженными силами России, получат гражданство после одного года службы.[65]

Мигрантов могут принудить к военной службе путем обмана и силы, даже без прямого подписания контрактов. Активисты по защите прав мигрантов в России сообщают, что таможенники прячут военные контракты среди пачек документов объемом до 40 страниц, которые мигранты должны подписать при въезде в Россию. Из-за длинных очередей и давления со стороны таможенников мигранты не могут полностью прочитать материал.[66] Вводящие в заблуждение объявления о вакансиях также служат методом вербовки. Один таджикский мигрант рассказал, что ему и его товарищам предложили высокооплачиваемый контракт на строительные работы на оккупированной Россией территории Украины. Индийских и непальских мигрантов заманивают в Россию обещаниями работы по дому.[67] Однако по прибытии мигрантов отправляют в пункты вербовки, а в крайних случаях – прямо на линию фронта.[68] Граждане Центральной Азии и другие нерусские граждане, имеющие российское гражданство, подвергаются сильному давлению со стороны вербовщиков и правоохранительных органов.[69] Полиция проводит рейды в мечетях и на рабочих местах, где бывают мигранты из Центральной Азии, а тех, у кого есть российские паспорта, отправляют прямиком в призывные пункты.[70]

Вербовщики также пытаются привлечь женщин-мигрантов из Центральной Азии на службу в качестве поваров и медсестер в российской армии.[71] Женщины из стран Африки и Юго-Восточной Азии, привлеченные на сайте «Алабуга Старт» высокооплачиваемыми должностями на предприятиях в России, оказываются на заводах по сборке беспилотников.[72]

Вербовка мигрантов для участия в военных действиях России по-прежнему практически не контролируется правительствами стран происхождения. Узбекистан и Кыргызстан угрожают гражданам правовыми последствиями, если они присоединятся к «иностранным военным формированиям».[73] В 2023 г. власти Кыргызстана приговорили Аскара Кубанычбек-уулу к десяти годам лишения свободы за службу в российской армии в Украине, но это пока единичный

случай.[74] Правительства стран Юго-Восточной Азии до сих пор не выступили с протестом против вербовки своих граждан в российские вооруженные силы, несмотря на жалобы семей мигрантов.[75]

Миграция после атак на Крокус Сити Холл

22 марта 2024 г. исламистская организация ИГИЛ-Хорасан взяла на себя ответственность за массовый расстрел в Крокус Сити Холле, концертной площадке, расположенной недалеко от Москвы.[76] В результате атаки погибли 145 человек и сотни получили ранения.[77] На следующий день российские власти арестовали четверых таджикских мигрантов как предполагаемых преступников.[78] Впоследствии российские власти арестовали еще 11 таджиков и одного этнического кыргыза за содействие нападению.[79] В декабре 2024 г. в связи с атакой на юге России в Республике Ингушетия были арестованы еще четверо мужчин.[80]

Атака на Крокус Сити Холл изменила миграционный ландшафт в России и вновь вызвало споры о необходимости усиления миграционной политики России в части безопасности.

Атака на Крокус Сити Холл изменила миграционный ландшафт в России. Участились случаи нападений на мигрантов из Центральной Азии. В одном случае мужчина из Центральной Азии, сидевший в своей машине в ожидании сигнала светофора, подвергся избиению и был обрызган из перцового баллончика.[81] На видео в Telegram показано, как двое россиян нападают на мужчину, которого они считают таджиком, и избивают его тупыми предметами.[82] Поджигатели уничтожили бизнес, принадлежавший мигрантам, в дальневосточном городе Благовещенске.[83] Правительства Таджикистана и Кыргызстана обнародовали предупреждения, в которых гражданам рекомендуется воздержаться от поездок в Россию после этих атак.[84] Эти рекомендации были повторно озвучены в сентябре 2024 г.[85]

Нападение вновь вызвало споры о необходимости усиления миграционной политики России в части безопасности. На апрельском совещании с представителями МВД Путин призвал к внедрению биометрических баз данных, которые так и остались нереализованными после 11 лет обсуждений.[86] Правительство России выделило эквивалент 129,6 млн долларов США на разработку системы биометрического надзора, ориентированной на распознавание лиц.[87] Государственная Дума внесла 28 законопроектов, связанных с секьюритизацией мигрантских сообществ в 2024 г., несколько из которых были приняты. Один из них запрещает мигрантам принимать участие в «массовых собраниях», а другой сокращает сроки депортации задержанных мигрантов.[88] Эти законопроекты еще должны получить одобрение в Совете Федерации, верхней палате российского Парламента, и быть подписаны Президентом, чтобы обрести статус законов.

В России сейчас тестируют курсы, направленные на интеграцию мигрантов. В сентябре 2023 г. Федеральное агентство по делам национальностей России (ФАДН) объявило о разработке программы обучения мигрантов русскому языку, культуре, нормам и ценностям.[89] Курс рассчитан на выходцев из Центральной Азии и помимо прочего рекомендует участникам не говорить на родном языке в общественных местах. В июле 2024 г. ФАДН запустил курс в нескольких регионах России. Однако по состоянию на осень 2024 г. ни одно законодательство не обязывает мигрантов к участию.[90]

Федеральные и региональные правительства приняли меры по сокращению притока мигрантов из Центральной Азии. 16 октября 2024 г. правительство России объявило о сокращении квоты на разрешения на проживание с 10 600 в 2024 г. до 5 500 в 2025 г.[91] Регионы по всей России запретили иностранцам работать на должностях, обычно занимаемых мигрантами из Центральной Азии. Чиновники Самарской области запретили мигрантам снимать жилье и работать в сфере гостеприимства.[92] Законопроект, внесенный в Государственную Думу в июле 2024 г., предлагает переписать Закон о соотечественниках, чтобы исключить из него большинство таджиков и других граждан бывшего советского юга.[93]

Трудовые мигранты из Центральной Азии теперь ищут альтернативные направления для трудоустройства. Работник из Кыргызстана отметил, что «сегодня азиаты уезжают на заработки в Европу и США, а российские работодатели пытаются нанять людей из других стран и континентов, таких как Африка, Вьетнам и Филиппины».[94] После Крокус Сити Холла число соискателей работы из Таджикистана в Москве и Санкт-Петербурге сократилось на 60%.[95] Аналогичным образом приток узбекских работников сократился на 40%.[96] Южная Корея, Турция, Восточная Европа и страны Юго-Восточной Азии стали конкурентами для мигрантов, ищущих работу.[97] Правительства стран Центральной Азии также попытались переориентировать своих работников. В сентябре 2024 г. Узбекистан подписал соглашение об упрощении перемещения своих граждан в Германию.[98] Представители Узбекистана также ведут переговоры с миграционными властями Нидерландов.[99] Немецкие чиновники встретились с представителями Кыргызстана, чтобы обсудить соглашение о трудовых мигрантах.[100] Великобритания также увеличила лимит на выдачу виз гражданам Таджикистана, Узбекистана и Кыргызстана.[101] Возможности трудоустройства в странах Азии и Европы снижают популярность России как места назначения для трудовых мигрантов из Центральной Азии, особенно с учетом того, что в 2024 г. антимигрантское законодательство и антимигрантские настроения там усилились.

Выводы, сценарии и рекомендации

Низкий уровень приема по программе «Соотечественники» и сокращение потоков трудовой миграции усугубили острую нехватку рабочей силы в России.[102] Несмотря на это, в 2024 г. российское правительство приложило больше усилий для инструментализации и секьюритизации миграции, чем для привлечения но-

вых работников. Граничащие с Россией европейские страны столкнулись с неожиданным наплывом мигрантов с Глобального Юга, направляемых Кремлем. Некоторые из тех, кто приезжает в Россию на работу из стран бывшего СССР и Глобального Юга, были обмануты и принуждены к вступлению в армию, а также сталкиваются с враждебностью как со стороны населения, так и со стороны властей. Опасность погибнуть в чужом для них конфликте очень велика. Даже несмотря на то, что президент Путин игнорирует проблемы демографического спада, чтобы победить в том, что он считает экзистенциальным конфликтом, непосредственные последствия недостатков миграционной политики очевидны. Соседям России теперь придется задуматься о своем месте в обновленном миграционном ландшафте.

- Столкнувшись с низким уровнем найма внутри страны, Россия обращается за помощью к странам ближнего и дальнего зарубежья для поддержания уровня рабочей силы, даже рискуя оттолкнуть союзников. Правительство Путина уже заключило соглашение о размещении северокорейских солдат в Украине, проигнорировав любое возможное беспокойство со стороны Китая.[103] На данный момент около 11 тыс. северокорейских военнослужащих отправились в Россию, где они прошли обучение и получили снаряжение.[104] На передовой северокорейские солдаты носят российскую форму и находятся в составе российских подразделений. В неуклюжей попытке скрыть их причастность Москва заявила, что северокорейские солдаты являются выходцами из российских республик Бурятия и Тува.[105] По оценкам правительства США, в Курской области дислоцировано около 10 тыс. северокорейцев.[106] Западным государствам следует выявить и рассмотреть другие потенциальные страны, которые могли бы проявить заинтересованность в отправке солдат в Украину.
- Правительства европейских стран, граничащих с Россией и Беларусью, должны активно сотрудничать с правозащитными организациями и научно-академическими кругами для разработки гуманной, законной и эффективной политики и практики на случай, если Россия попытается направить еще одну волну мигрантов для нарушения порядка в приграничных районах. Эффективная и скоординированная реакция может сразу улучшить гуманитарные условия для мигрантов, которых Кремль может попытаться инструментализировать, показать приветливое лицо странам Глобального Юга и продемонстрировать правительству Путина неэффективность этой стратегии.
- Правительствам европейских стран следует продолжать сотрудничать с государствами Центральной Азии в вопросах направления и регуляризации миграционных потоков посредством трудовых партнерств и соглашений. Поскольку Россия становится менее привлекательным направлением, мигранты из Центральной Азии обращают взоры на Европу. Германия уже инвестировала в узбекские образовательные учреждения, включая курсы повышения квалификации и профессиональную подготовку.[107] Такие инвестиции могут стимулировать потоки квалифицированных и талантливых мигрантов. Трудовые мигранты из Центральной Азии имеют потенциал для решения проблемы нехватки рабочих мест в производственном и строительном секторах европейских государств.[108] Целевая миграция при поддержке межправительственного сотрудничества может помочь решить проблемы безопасности и снизить потенциальную негативную реакцию со стороны общественности государств-членов ЕС. Сотрудничество и инвестиции будут способствовать региональной стабильности в Евразии, укреплению связей между Европой и государствами Центральной Азии и созданию разнообразного пула мигрантов для работы по всему континенту.
- Россия продолжит работу по увеличению своего населения за счет принудительной миграции граждан Украины, особенно детей. Западным правительствам следует рассмотреть этот сценарий в любых переговорах о прекращении войны. Европейские государства должны играть видную роль в Международной коалиции по возвращению украинских детей. В какой-то момент это возвращение потребует обсуждения с Москвой.
- Правительствам западных стран и Украине следует через НПО или через интернет-каналы информировать граждан с Ближнего Востока, из Африки и Юго-Восточной Азии о том, что предложения о работе в России, какими бы привлекательными они ни были, скорее всего приведут их в военный сектор и, вполне возможно, на линию фронта. Правительства стран Центральной Азии также должны предупреждать своих граждан о методах, используемых российскими вооруженными силами для вербовки мигрантов.
- В среднесрочной и долгосрочной перспективе Россия столкнется с серьезным демографическим кризисом. Ее ответные действия невозможно предсказать, поскольку война продолжается, но это станет следующей экзистенциальной проблемой для его руководства как в части общей численности населения, так и его состава, поскольку процент этнических русских продолжает сокращаться. Западным странам необходимо начать готовиться к действиям России, поскольку ее население и, скорее всего, экономика сокращаются. Ослабленная Россия будет представлять серьезную угрозу безопасности на всем континенте, независимо от того, какое урегулирование может быть достигнуто в Украине.

ИСТОЧНИКИ

1. Vitkine, B. (2023). 'Putin's Demographic Failure in Russia' [Виткине Б. (2023). Демографический провал Путина в России] // Le Monde, 29 сентября. https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/09/29/putin-s-demographic-failure-in-russia_6141427_4.html
2. Paternoster, T. (2024). 'Kremlin Distressed as Russia's 'Catastrophic' Birth Rate Drops to its Lowest in Quarter Century' [Патерностер Т. (2024). Кремль встревожен из-за «катастрофического» уровня рождаемости в России, упавшего до самого низкого уровня за четверть века] // Euronews, 9 октября. https://www.euronews.com/2024/09/10/russias-birth-rate-drops-to-its-lowest-in-a-quarter-century-data-shows
3. 'Russia's Population Could Fall to 130M by 2046: Rosstat' [Население России может сократиться до 130 млн к 2046 году: Росстат] (2024) // Moscow News, 10 января. https://www.themoscowtimes.com/2024/01/10/russias-population-could-fall-to-130mln-by-2046-rosstat-a83687
4. Sahadeo, J. (2024). 'Russian "Relokanty" in the Caucasus and Central Asia: Cooperation and Tensions between States and Societies,' [Сахадео Дж. (2024). Российские «релоканты» на Кавказе и в Центральной Азии: сотрудничество и напряженность между государствами и обществами] // Пражский процесс, Аналитический бриф, февраль.
5. Balzer, H, (2024). 'A Russia without Russians: Putin's Disastrous Demographics" [Бальцер Х. (2024). Россия без русских: катастрофическая демография Путина] // Отчет Евразийского центра Атлантического совета, 7 августа. https://www.atlanticcouncil.org/content-series/russia-tomorrow/a-russia-without-russians-putins-disastrous-demographics
6. Габдуллина Э. (2023). Красная книжица миллионными тиражами: в первое полугодие 2023 года оформлено рекордное число российских паспортов // Коммерсантъ, 3 августа. https://www.kommersant.ru/doc/6137897
7. Vitkine [Виткине] (2023).
8. Troianovsky, A. (2024). 'How Russians Serve the State: In Battle, and in Childbirth" [Трояновский А. (2024). Как россияне служат государству: в бою и в родах] // New York Times, 2 октября. https://www.nytimes.com/2024/10/02/world/europe/russia-putin-birthrate.html
9. Paternoster [Патерностер] (2024).
10. Troianovsky [Трояновский] (2024).
11. Balzer [Бальцер] (2024).
12. Донец Е.В. и Чудиновских О.С. (2020). Политика России в отношении содействия переселению соотечественников на фоне международного опыта // Население и экономика 4(3):1-32. https://populationandeconomics.pensoft.net/article/54911
13. Донец и Чудиновских (2020), 6.
14. Handa Myrhe, M. (2017). 'The State Program for Voluntary Settlement of Compatriots: Ideals of Citizenship, Membership and Statehood in the Russian Federation' [Ханда Мирхе М. (2017). Государственная программа добровольного переселения соотечественников: идеалы гражданства, членства и государственности в Российской Федерации] // Russian Review 76 (4): 690-712. https://doi.org/10.1111/russ.12154
15. Woodard, L. (2024). 'The Violence of Inclusion: The Shifting Stakes of Russian Compatriotism' at the Migrants and Exiles Conference [Вудард Л. (2024). Насилие инклюзии: меняющиеся ставки российского соотечества на конференции «Мигранты и изгнанники», Вашингтон, округ Колумбия], 5 апреля.
16. Габдуллина (2023).
17. Донец и Чудиновских (2020).
18. Myrhe [Мирхе] (2017).
19. Khoreva, O. et. al. (2018). 'Attracting Skilled Labour to the North: Migration Loss and Policy Implications across Russia's Diverse Arctic Regions' [Хорева О. и др. (2018). Привлечение квалифицированной рабочей силы на Север: миграционные потери и политические последствия в различных арктических регионах России] // Polar Record 54 (3): 229. https://www.cambridge.org/core/journals/polar-record/article/abs/attracting-skilled-labour-to-the-north-migration-loss-and-policy-implications-across-russias-diverse-arctic-regions/2F9C927BB8E839DB9277EC6886147EB5#article
20. Woodard, L, (2022). 'As If I were an Illegal: Racial Passing in Immigrant Russia' [Вудард Л. (2022). Как будто я нелегал: расовый переход в иммигрантской России] // Cultural Anthropology 37(4): 660.
21. О программе см. https://rodina.tass.ru/
22. Шеляпина А. (2024). Карта «Родина» – новый электронный сервис для соотечественников за рубежом // Русский мир, 11 июня.
23. Шеляпина (2024).
24. Шеляпина (2024).
25. Габдуллина (2023).
26. Kuznetsova, I. (2020). 'To Help "Brotherly People:": Russian Policy towards Ukrainian Refugees' [Кузнецова И. (2020). Помочь «братскому народу»: российская политика в отношении украинских беженцев] // Europe-Asia Studies 72(3): 505-527. https://www.cambridge.org/core/journals/polar-record/article/abs/attracting-skilled-labour-to-the-north-migration-loss-and-policy-implications-across-russias-diverse-arctic-regions/2F9C927BB8E839DB9277EC6886147EB5
27. Региональный информационный центр ООН для Западной Европы (2024). «Украина: более 6 миллионов беженцев разбросаны по Европе». https://unric.org/en/ukraine-over-6-million-refugees-spread-across-europe
28. МВД предложило отменить указ президента о бессрочном пребывании украинцев (2024) // Коммерсантъ, 16 ноября. https://www.kommersant.ru/doc/7309960
29. Выплаты беженцам в России превысили три миллиарда рублей (2022) // РИА Новости, 7 июня. https://ria.ru/20220607/bezhentsy-1793680580.html. 'Ukrainian Refugees in Russia Losing Hope of Receiving Putin's Promised Payment' [Украинские беженцы в России теряют надежду получить обещанную Путиным выплату] (2022) // RFE/RL, 3 июля. https://www.rferl.org/a/ukraine-refugees-russia-putin-payment/31926940.html
30. Указ Президента Российской Федерации О выплатах гражданам Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины и лицам без гражданства, вынужденно покинувшим территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины и прибывшим на территорию Российской Федерации, 27 августа 2022 г. http://actual.pravo.gov.ru/content/content.html#pnum=0001202208270001 Дата обращения 10 декабря 2022 г.
31. Tenisheva, A. (2023). 'After 1.5 Years of War, Ukrainian Refugees Grapple with the Assimilation Question' [Тенишева А. (2023). После 1,5 года войны украинские беженцы сталкиваются с вопросом ассимиляции] // Moscow Times, 1 августа. https://www.themoscowtimes.com/2023/08/01/after-15-years-of-war-ukrainian-refugees-in-russia-grapple-with-assimilation-question-a82010
32. Gessen, Masha (2023). 'The Ukrainians Forced to Flee to Russia' [Гессен, Маша (2023). Украинцы вынуждены бежать в Россию] // New Yorker, 21 августа. https://www.newyorker.com/magazine/2023/08/21/the-ukrainians-forced-to-flee-to-russia
33. МВД предложило отменить указ президента о бессрочном пребывании украинцев (2024).
34. Tenisheva [Тенишева] (2023).
35. 'The Remote Villages Where Ethnic Russians And Ukrainians Live Together In The Shadow Of War' [Отдаленные деревни, где этнические русские и украинцы живут вместе в тени войны (2024)] // RFE/RL, 20 июня. https://www.rferl.org/a/russia-ukraine-war-anxiety-tension-kamchatka/33002515.html

36. Woodard, L. [Вудард Л.], (2022).

37. Bida, O. (2023). 'Stolen generation. Russia systematically abducts children from Ukraine, gives them to Russian families' [Бида О. (2023). Украденное поколение. Россия систематически похищает детей из Украины, отдает их в российские семьи] // Kyiv Independent, 21 июля. https://kyivindependent.com/stolen-generation-russia-systematically-abducts-children-from-ukraine-gives-them-to-russian-families

38. Gall, C., O. Chubko and C. Engelbrecht (2023). 'Ukraine's Stolen Children' [Галл К., О. Чубко и К. Энгельбрехт (2023). Украденные дети Украины] // New York Times, 27 декабря. https://www.nytimes.com/interactive/2023/12/26/world/europe/ukraine-war-children-russia.html

39. International Criminal Court (2023). 'Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova' [Международный уголовный суд (2023). Ситуация в Украине: судьи МУС выдали ордера на арест Владимира Владимировича Путина и Марии Алексеевны Львовой-Беловой], 17 марта. https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and

40. Uehling, G. (2024). 'Inside Russia's Campaign to Steal and Indoctrinate Ukrainian Children' [Уэлинг Г. (2024). Суть российской кампании по краже и идеологической обработке украинских детей], 2 июля. https://www.sapiens.org/culture/russia-stealing-ukraine-children-genocide

41. Gall, Chubko and Engelbrecht [Галл, Чубко и Энгельбрехт] (2023).

42. Schenk, C. (2022), 'The Kremlin has Another Weapon in Its Arsenal: Migration Policy' [Шенк К. (2022), У Кремля есть еще одно оружие в арсенале: миграционная политика] // Washington Post, 11 апреля.

43. [Schenk] Шенк (2022).

44. Nyberg, R. (2024). 'Securing Borders After a Breach of Confidence: Russian-Finnish Relations' [Нюберг Р. (2024). Обеспечение безопасности границ после нарушения доверия: российско-финские отношения] //Carnegie Politika, Фонд за международный мир, 5 сентября.

45. Gera, V. and J. Tanner (2023). 'Why Finland is blaming Russia for a sudden influx of migrants on its eastern border' [Гера В. и Й. Таннер (2023). Почему Финляндия обвиняет Россию во внезапном притоке мигрантов на своей восточной границе], 25 ноября. https://apnews.com/article/finland-russia-migrants-border-nato-eu-0e1ba68a783e3aa392539074c4dc39e1

46. Gera and Tanner [Гера и Таннер] (2023).

47. Wanat, Z. [Ванат З.] (2021). «Польско-белорусский миграционный кризис становится политическим», politico.eu, 25 августа. https://www.politico.eu/article/afghanistan-refugees-europe-poland-belarus-migration-crisis

48. Chiappa, C. and P.E. Ngendakumana (2023). 'Russia's 'cynical' actions at border aim to sow discord, Finland says' [Чьяппа К. и П.Е. Нгендакумана (2023). «Циничные» действия России на границе направлены на сеяние раздора, утверждает Финляндия] // politico.eu, 2 декабря. https://www.politico.eu/article/russia-border-migrants-hybrid-action-finland-minister-anders-adlercreutz

49. 'Finland approves controversial law to turn away migrants at Russian border' [Финляндия одобрила спорный закон, позволяющий разворачивать мигрантов на границе с Россией] (2024) // Euronews, 12 июля. https://www.euronews.com/my-europe/2024/07/12/finland-approves-controversial-law-to-turn-away-migrants-at-russian-border

50. Amnesty International (2024), 'Finland: Emergency law on migration inconsistent with EU law and must be "rigorously scrutinized"' [Финляндия: чрезвычайный закон о миграции не соответствует законодательству ЕС и должен быть «тщательно изучен»] https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2024/07/finland-emergency-law-on-migration-inconsistent-with-eu-law-and-must-be-rigorously-scrutinized

51. Soldatkin, V. (2023). "Russia short around 4.8 million workers in 2023, crunch to persist – Izvestia" [Солдаткин В. В 2023 году в России не хватало около 4,8 миллионов работников, кризис сохранится] // Reuters, 24 декабря. https://www.reuters.com/world/europe/russia-short-around-48-million-workers-2023-crunch-persist-izvestia-2023-12-24

52. Gozzi, L. (2024). "Moscow attack: Central Asian migrants hit by backlash in Russia" [Гоцци Л. Московская атака: мигранты из Центральной Азии столкнулись с негативной реакцией в России] // BBC, 27 марта. https://www.bbc.com/news/world-europe-68665896

53. Габдулина Е. (2024). Мигрантам хотят усилить ответственность // Коммерсантъ, 30 сентября. https://www.kommersant.ru/doc/7196281

54 Borisova E. (2024). Paradoxes of Migration in Tajikistan: Locating the good life [Борисова Е. (2024). Парадоксы миграции в Таджикистане: в поисках хорошей жизни] // Лондон: University College London Press, 14.

55. Borisova [Борисова] (2024), 14.

56. Urinboyev R. (2021). Migration and Hybrid Political Regimes: Navigating the Legal Landscape in Russia [Уринбоев Р. (2021). Миграция и гибридные политические режимы: понимание правового ландшафта в России] // Berkeley: University of California Press, 59.

57. Urinboyev [Уринбоев] (2021), 37.

58. "Russia Launches Project To Attract Workers From African Nation" [Россия запускает проект по привлечению рабочей силы из африканских стран] (2024) // Fanabc, 16 января. https://www.fanabc.com/english/russia-launches-project-to-attract-workers-from-african-nation

59. Klomegah, K. (2024). "Russia Recruiting African Specialists" [Кломегах К. (2024). Россия вербует африканских специалистов] // Modern Diplomacy, 19 июля. https://moderndiplomacy.eu/2024/07/19/russia-recruiting-african-specialists

60. Schmitt, E. (2024). "September Was Deadly Month for Russian Troops in Ukraine, U.S. Says" [Шмитт Э. (2024). Сентябрь был смертельным месяцем для российских войск в Украине, – говорят в США] // The New York Times, 10 октября. https://www.nytimes.com/2024/10/10/us/politics/russia-casualties-ukraine-war.html

61. Mackinnon, A. (2022). "Russia Is Sending Its Ethnic Minorities to the Meat Grinder" [Маккиннон А. (2022). Россия отправляет свои этнические меньшинства в мясорубку] // Foreign Policy, 23 сентября. https://foreignpolicy.com/2022/09/23/russia-partial-military-mobilization-ethnic-minorities

62. Latypova, L. (2022). "Ethnic Minorities Hit Hardest by Russia's Mobilization, Activists Say" [Латыпова Л. Этнические меньшинства больше всего пострадали от российской мобилизации, говорят активисты] // The Moscow Times, 27 сентября. https://www.themoscowtimes.com/2022/09/27/ethnic-minorities-hit-hardest-by-russias-mobilization-activists-say-a78879

63. https://www.caspianpolicy.org/research/economy/central-asian-labor-migration-exploring-new-destinations-amid-geopolitical-tensions

64. Urinboyev (2024). 37; "Russian migrant workers earn an average of nearly $600 monthly" [Уринбоев (2024). 37; Российские трудовые мигранты зарабатывают в среднем около 600 долларов в месяц] (2024). Daryo, 5 марта. https://daryo.uz/en/2024/03/05/russian-migrant-workers-earn-average-of-nearly-600-monthly#:~:text=The%20Commissioner%20for%20Human%20Rights,%24597%20or%20UZS%207.5%20mn

65. Litvinova, D. (2024). "Putin speeds up a citizenship path for foreigners who enlist in the Russian military," [Литвинова Д. (2024). Путин ускоряет получение гражданства для иностранцев, которые записываются в российскую армию] // Associated Press, 4 января. https://apnews.com/article/russia-putin-decree-citizenship-army-ukraine-93770fad165cc9388ec53bc71e4eb739

66. Baranovskaya, M. (2023). "How Russia drafts migrants to fight in Ukraine" [Барановская М. Как Россия вербует мигрантов на войну в Украине] // DW, 12 сентября. https://www.dw.com/en/how-russia-drafts-migrants-to-fight-in-ukraine/a-66792405 (Сообщается, что это произошло в миграционном центре «Сахарово» в Москве).

67. Ul Islam, M. (2024). "They were promised jobs in Russia. They ended up fighting in Ukraine" [Уль Ислам М. (2024). Им обещали работу в России. В итоге они оказались на войне в Украине] // NBC News, 22 апреля. https://www.nbcnews.com/news/world/russia-ukraine-india-migrant-workers-rcna148584

68. “Central Asians targeted in Russia’s desperate mobilization drive” [Жители Центральной Азии стали мишенью отчаянной мобилизационной кампании России] (2024) // Eurasianet, 3 октября. https://eurasianet.org/central-asians-targeted-in-russias-desperate-mobilization-drive; Stewart, B. (2024). “From the Himalayas to the frontline in Ukraine” [Стюарт Б. От Гималаев до линии фронта в Украине] // CBC News, 12 октября. https://www.cbc.ca/newsinteractives/features/nepalese-prisoners-of-war; Ul Islam, M. [Уль Ислам М.] (2024).

69. Bekmurzaev, N. (2023). “Russia Uses All Means to Recruit Central Asians for War in Ukraine” [Бекмурзаев Н. Россия использует все средства для вербовки выходцев из Центральной Азии на войну в Украине] // The Jamestown Foundation, 13 сентября. https://jamestown.org/program/russia-uses-all-means-to-recruit-central-asians-for-war-in-ukraine

70. “Moscow Police Reportedly Force Migrant Workers To Enlist Amidst Raids” [По сообщениям, полиция Москвы заставляет трудовых мигрантов записываться в армию во время рейдов] (2024) // Радио Свободная Европа / Радио Свобода, 19 августа. https://www.rferl.org/a/moscow-russia-police-raids-migrants-enlist/33084112.html

71. “Central Asians targeted in Russia’s desperate mobilization drive” [Жители Центральной Азии стали мишенью отчаянной мобилизационной кампании России] (2024); Chynybaeva, B. (2023). “ ‘Be A Nurse Or A Cook’: Kyrgyz Women Migrants In Russia Recruited For War In Ukraine” [Чыныбаева Б. (2023). «Будь медсестрой или поваром»: кыргызских женщин-мигрантов в России вербуют для войны в Украине] // Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 7 октября. https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-women-recruited-russia-war-ukraine-migrants/32627426.html

72. “Russia Recruits Young African Women to Make Drones for War in Ukraine” [Россия вербует молодых африканских женщин для производства дронов для войны в Украине] (2024) // Newsweek, 10 октября. https://www.newsweek.com/russia-recruiting-youg-african-women-make-drones-ukraine-war-iran-1966937

73. “Kyrgyzstan, Uzbekistan Warn Citizens Of Repercussions For Joining Russian Forces In Ukraine” [Кыргызстан и Узбекистан предупреждают граждан о последствиях присоединения к российским войскам в Украине] (2022) // Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 22 сентября. https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-uzbekistan-warning-russia-military-service/32046022.html

74. Rickleton, C. (2023). “Kyrgyzstan Facing ‘All Possible’ Pressure From Russia After Jailing Citizen Who Fought In Ukraine” [Кыргызстан сталкивается со «всевозможным» давлением со стороны России после заключения в тюрьму гражданина, воевавшего в Украине] // Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 7 августа. https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-soldier-russia-war-prison/32538119.html

75. Ul Islam, M. [Уль Ислам М.] (2024).

76. Миссия США при ОБСЕ (2024), «О нападении террористов на «Крокус Сити Холл» в Москве». https://osce.usmission.gov/on-the-terrorist-attack-at-the-crocus-city-hall-in-moscow/

77. «Россия продлила срок предварительного заключения подозреваемым в нападении на Крокус» (2024) // The Moscow Times, 16 мая. https://www.themoscowtimes.com/2024/05/16/russia-extends-pre-trial-detention-of-crocus-attack-suspects-a85138

78. Lebedev, F. (2024). “Moscow concert hall attack: Who are the suspects?” [Лебедев Ф. (2024). Атака на Московский концертный зал: кто подозреваемые?] // Reuters, 26 марта. https://www.reuters.com/world/europe/what-do-we-know-about-suspects-russian-concert-shooting-2024-03-25/

79. “Tajikistan Advises Citizens To Avoid Travelling to Russia” [Таджикистан советует гражданам избегать поездок в Россию] (2024) // Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 28 апреля. https://www.rferl.org/a/tajikistan-terror-crocus-russia-migrants-travel/32923733.html

80. “Russia Arrests 4 Over Deadly Crocus City Hall Attack – Reports” [Россия арестовала четверых за смертоносное нападение на Крокус Сити Холл], (2024) // The Moscow Times, 5 декабря. https://www.themoscowtimes.com/2024/12/05/russia-arrests-4-over-deadly-crocus-city-hall-attack-reports-a87230

81. Leven, D. (2024). “Russia’s migrants and ethnic minorities shiver at new Putin terror crackdown” [Левен Д. (2024). Российские мигранты и этнические меньшинства содрогаются от новых репрессивных мер Путина] // Politico, 9 апреля. https://www.politico.eu/article/russia-migrants-ethnic-minorities-vladimir-putin-terror-crocus-city-hall

82. “Russia: In Wake of Concert Attack, Central Asians at Risk” [Россия: после концертной атаки жители Центральной Азии в опасности] (2024) // Human Rights Watch, 5 апреля. https://www.hrw.org/news/2024/04/05/russia-wake-concert-attack-central-asians-risk

83. Gozzi, L. [Гоцци Л.] (2024).

84. “Kyrgyz Foreign Ministry Warns Citizens Not To Travel to Russia” [МИД Кыргызстана предостерегает своих граждан от поездок в Россию] (2024) // Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 5 апреля. https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-travel-warning-russia-crocus/33106874.html; “Tajikistan Advises Citizens To Avoid Travelling to Russia” [Таджикистан советует гражданам избегать поездок в Россию] (2024).

85. “Tajikistan and Kyrgyzstan caution citizens to steer clear of Russia” [Таджикистан и Кыргызстан предостерегают своих граждан от поездок в Россию» (2024)] // Eurasianet, 11 сентября. https://eurasianet.org/tajikistan-and-kyrgyzstan-caution-citizens-to-steer-clear-of-russia

86. Щербинина Е. (2024). Путин на расширенной коллегии обозначил ключевые приоритеты работы МВД // Ведомости, 2 апреля. https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/04/02/1029402-putin-oboznachil-klyuchevie-prioriteti-v-rabote-mvd

87. Borak, M. (2024). “Researchers spotlight Russia’s opaque facial recognition surveillance system” [Борак М. (2024). Исследователи обращают внимание на непрозрачную систему надзора с распознаванием лиц в России] // Biometric Update, 21 июня. https://www.biometricupdate.com/202406/researchers-spotlight-russias-opaque-facial-recognition-surveillance-system#:~:text=The%20Russian%20Ministry%20of%20Internal,migrant%20workers%20-arriving%20in%20Russia

88. Валиева К. (2024). Самое страшное – депортация за мелкое хулиганство». Чем грозит мигрантам в России новый «режим высылки» – объясняет правозащитница Чупик // Настоящее время, 25 июля. https://www.currenttime.tv/a/samoe-strashnoe-deportatsiya-za-melkoe-huliganstvo-pravozaschitnitsa-valentina-chupik/33049077.html

89. ТАСС (2023), ФАДН России разработало адаптационный курс для трудовых мигрантов. https://tass.ru/obschestvo/18746335

90. Габдуллина Е. и Черных А. (2024). Не свистеть, не цыкать, баранов не резать // Коммерсантъ, 15 июля. https://www.kommersant.ru/doc/6835219

91. “Russia Slashes Quotas For Residence Permits, Despite Labor Shortage” [Россия сокращает квоты на разрешения на проживание, несмотря на нехватку рабочей силы] (2024) // Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 16 октября. https://www.rferl.org/a/quota-residence-permits-russia-decrease-central-asia-labor-migrants/33160601.html

92. Бобоматов Ю. (2024). «Отбирают рабочие места у россиян и оккупируют наши города своими семьями». Мигрантофобия – новая политика России? // Радио Озодлик, 18 сентября. https://rus.ozodlik.org/a/33121460.html

93. Габдуллина Е. и Калинич И. (2024). Таких не берут в соотечественники // Коммерсантъ, 3 июля. https://www.kommersant.ru/doc/6805884

94. Vorobyov, N. (2024). “After deadly attack, Russia’s Central Asian workers report rising racism” [Воробьев Н. (2024). После смертельного нападения работники из Центральной Азии в России сообщают о росте расизма] // Al Jazeera, 9 апреля. https://www.aljazeera.com/features/2024/4/9/after-deadly-attack-russias-central-asian-workers-report-rising-racism

95. Ibragimova, G. (2024). “Why Are Central Asian Migrant Worker Spurning Russia?” [Ибрагимова Г. (2024). Почему трудовые мигранты из Центральной Азии отвергают Россию] // Carnegie Politika, 1 августа. https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/07/russia-central-asia-migrants?lang=en

96. Ibragimova, G. [Ибрагимова Г.] (2024).

97. Ibragimova, G. [Ибрагимова Г.] (2024).

98. Rinke, A. (2024). “Germany signs agreement on migration with Uzbekistan” [Ринке А. (2024). Германия подписывает соглашение о миграции с Узбекистаном] // Reuters, 15 сентября. https://www.reuters.com/world/germany-signs-agreement-migration-with-uzbekistan-2024-09-15

99. “Uzbekistan trying to carve out more opportunities for labor migrants in European Union” [Узбекистан пытается выбить для себя больше возможностей для трудовых мигрантов в Европейском Союзе] (2024) // Eurasianet, 15 октября. https://eurasianet.org/uzbekistan-trying-to-carve-out-more-opportunities-for-labor-migrants-in-european-union

100. Rickelton, C. (2024). “The West Cautiously Extends Migrant Worker Options For Central Asia” [Запад осторожно расширяет возможности для мигрантов в Центральной Азии] // Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 23 сентября. https://www.rferl.org/a/central-asia-migrant-workers-west-europe-germany-uk/33128188.html

101. Ibragimova, G. [Ибрагимова Г.] (2024).

102. Bobomatov, U. [Бобоматов Ю.] (2024).

103. Tertitskiy, F. (2024). “Why Is North Korea Sending Troops to Fight for Russia?” [Тертицкий Ф. (2024). Почему Северная Корея посылает войска воевать за Россию?] // Carnegie Politika, 7 ноября. https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/11/russia-north-korea-new-allies?lang=en

104. Ng, K. (2024). “What we know about North Korean troops in Ukraine” [Нг К. (2024). Что мы знаем о северокорейских войсках в Украине] // BBC, 18 ноября. https://www.bbc.com/news/articles/cm2796pdm1lo

105. Novikov, I. (2024). “Ukrainian troops have engaged with North Korean units for the 1st time in Russia, an official says” [Новиков И. Украинские войска впервые вступили в бой с северокорейскими подразделениями в России, сообщил чиновник] // Associated Press, 5 ноября. https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-north-korea-troops-c8cf9599591e50caf1c48a98b6841fe4; Tertitskiy, F. [Тертицкий Ф.] (2024). Vyushkova, M. (2024). “Putin Pulls From Stalin’s Playbook in Sending North Koreans Disguised as Buryats to Ukraine” [Вьюшкова М. (2024). Путин следует примеру Сталина, отправляя северокорейцев, замаскированных под бурят, в Украину] // The Moscow Times, 14 ноября. https://www.themoscowtimes.com/2024/11/14/putin-pulls-from-stalins-playbook-in-sending-north-koreans-disguised-as-buryats-to-ukraine-a86857; Moench, M. (2025). “Zelensky offers exchange of North Korean soldiers” [Менч М. (2025). Зеленский предлагает обменять северокорейских солдат] // BBC, 12 января.

106. Garamone, J. (2024). “Pentagon Says 10K North Korean Troops in Kursk Oblast” [Гарамоне Дж. (2024). Пентагон заявляет о 10 тысячах северокорейских солдат в Курской области] // Новости Министерства обороны, 4 ноября. https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3955757/pentagon-says-10k-north-korean-troops-in-kursk-oblast

107. “Uzbekistan and Germany: New Horizons for Cooperation” [Узбекистан и Германия: новые горизонты сотрудничества] (2024). UzDaily, 17 октября. https://www.uzdaily.uz/en/uzbekistan-and-germany-new-horizons-for-cooperation

108. Bloedt, A. (2024). “Labour shortages in Europe: how affected sectors are redefining the rules of the game” [Бледт А. (2024). Нехватка рабочей силы в Европе: как затронутые секторы переопределяют правила игры] // ETUI, 16 октября. https://www.etui.org/fr/news/labour-shortages-europe-how-affected-sectors-are-redefining-rules-game

Являются ли российские атаки на энергетическую инфраструктуру движущим фактором вынужденной миграции из Украины?

Ситуационный бриф

Франк Дювель, (IMIS), Оснабрюкский университет

февраль 2025

« Являются ли российские атаки на энергетическую инфраструктуру движущим фактором вынужденной миграции из Украины »

(Grafham 2020: 2).

Ключевые тезисы

- Опросы показывают, что нехватка электричества, отопления и воды может стать причиной вынужденной миграции
- К январю 2025 г. 80% энергетической инфраструктуры Украины было повреждено или разрушено. Однако система отопления осталась в основном нетронутой.
- Довоенный избыток мощностей, падение спроса, нормирование, быстрый ремонт, импорт энергии и топлива, импорт генераторов и западная помощь предотвратили крах энергетической системы Украины.
- 26,8% всех домохозяйств, особенно в сельской местности, имеют альтернативные источники отопления, такие как дровяные или угольные печи.
- Поэтому российские атаки на энергетическую систему Украины практически не повлияли на вынужденную миграцию.

К концу декабря 2024 г. Россия осуществила 13 крупных атак на критически важную инфраструктуру Украины, в частности на электростанции, теплоэлектростанции и котельные, а также на больницы и школы (УВКПЧ ООН 2024). Это продолжалось и в январе 2025 г. В результате таких атак Центр Гельмгольца в Берлине (31.10.2024 г.) среди прочего приходит к выводу, что «многие ТЭС и ТЭЦ повреждены, и электроэнергии на всех не хватает, а это означает, что системы управления и насосы могут временно отключаться. В результате плохо изолированные дома, особенно в городских районах, хуже отапливаются. Это приводит к неприемлемым условиям для жителей, особенно детей, пожилых людей и больных, и вынудит дополнительное количество населения бежать даже из районов, не затронутых напрямую боевыми действиями». На первый взгляд, энергетическая ситуация в Украине может показаться плачевной, но при более внимательном рассмотрении оказывается, что она не такая тяжелая, как предполагалось.

В данном кратком обзоре оценивается состояние энергетической системы Украины и ее влияние на население, а также обсуждается возможность дальнейшей вынужденной миграции в ЕС.

Энергетическая ситуация в Украине

Энергетическая отрасль Украины состоит из двух основных секторов: электроэнергетики и теплоснабжения, а также региональной добычи ископаемого топлива. Энергогенерирующий сектор отличается высокой степенью централизации и опирается на крупные атомные, газовые, угольные и гидроэлектростанции. Сектор производства тепла более децентрализован и в первую очередь зависит от газа. До войны в Украине было 33 электростанции (4 атомных, 11 гидроэлектростанций, 18 тепловых), а также 11 солнечных и 9 ветровых парков, многие из которых также вырабатывают тепло, и около 100 тыс. специализированных котельных (2007) (CASE 2007). Однако работа инфраструктуры отопления, в частности насосов, зависит от наличия электроэнергии.

До войны Украина вырабатывала 56 гигаватт (ГВт) энергии, потребляя 32 ГВт и экспортируя излишки в размере 24 ГВт (ACAPS, 13.09.2024). «В течение 2022 г. и 2023 г. около половины энергогенерирующих мощностей в Украине были либо заняты российскими войсками, либо уничтожены или повреждены, а около половины крупных сетевых подстанций были повреждены ракетами и беспилотниками» (IEA, сентябрь 2024)[1]. До этого момента избыточные мощности в значительной степени смягчали последствия разрушений. Однако к июлю 2024 г. в результате дальнейших атак в работе осталось только «около трети довоенных энергогенерирующих мощностей» (там же). Зимой 2022 г. это привело к 35 дням, в которые происходили перебои с подачей электроэнергии, на протяжении шести месяцев (ПРООН 2023). К декабрю 2024 г. после атак в августе и ноябре объемы энергогенерирующих мощностей сократились примерно до 20%, или около 11 ГВт. Одновременно к началу 2024 г. потребление электроэнергии сократилось на треть из-за эмиграции 16,2% населения и спада экономической активности на 20%, а пик потребления в 2024/2025 гг. ожидается на уровне 12 ГВт летом и 18,5 ГВт зимой (IEA, сентябрь 2024). Что касается отопления, то из 100 тыс. котельных были повреждены только около 800, т.е. система отопления осталась в основном невредимой (IEA 2024).

До крупной атаки 28 ноября 2024 г. «наиболее реалистичный сценарий», с которым страна может столкнуться этой зимой, предполагал ограничение «подачи электроэнергии в промышленность и домохозяйства на 8-14 часов в сутки» (Новости Украина 2024). Так, в Киеве «ежедневные отключения электроэнергии на восемь часов являются обычным явлением, и люди планируют свой день, исходя из того, когда по графику должно быть электричество» (Reuters 2024). Аналогичная ситуация наблюдается и в других частях страны. После последней волны российских атак в декабре 2024 г. и январе 2025 г. отключения электроэнергии, вероятно, продлятся еще дольше. Если энергогенерирующие мощности сокра-

1 Все данные в этой публикации сопровождаются оговоркой. Многие данные неточны или противоречивы, некоторая информация засекречена. Представленные здесь численные данные являются приблизительными и представляют собой скорее индикаторы или тенденции, чем точные цифры.

тятся еще на 20%, страна может столкнуться с отсутствием электроэнергии до 70 полных дней или до 140 полудней на протяжении 180-дневного отопительного сезона, т.е. это затронет практически каждый день[2]. Но есть и исключения, в частности, в прифронтовом городе Харькове, где, несмотря на ежедневные ракетные обстрелы, местные источники сообщали о небольшом количестве отключений электроэнергии и практически о непрерывной круглосуточной подаче электроэнергии в ноябре/декабре 2024 г.

Важным элементом энергетического производства Украины являются поставки угля и газа. До сих пор поставки ископаемых источников энергии оставались стабильными. Ресурсы Украины значительны и большинство из них остаются под контролем правительства во Львовской, Волынской, Закарпатской и Днепропетровской областях. Примечательно, что добыча при-родного газа увеличилась во время войны, достигнув 18,7 млрд кубометров в 2023 г. (Reuters 2023), покрывая почти 92% внутреннего потребления (IEA 2022)[3]. Однако сообщения с начала 2025 года свидетельствуют о том, что Россия также усилила удары по газодобывающей и газохранилищной инфраструктуре Украины, даже на западе. Следовательно, оставшийся спрос все больше удовлетворяется за счет импорта газа и сжиженного природного газа (СПГ) из Европы, а с декабря 2024 г. – из США. До войны Украина обеспечивала 100% своего потребления сырой нефти за счет внутренних источников, была нетто-экспортером (IEA 2022), а недавно даже пробурила новые нефтяные скважины (Euromaidan Press 2024). При этом из-за ограниченных и устаревших мощностей до 97% нефтепродуктов импортировалось. После уничтожения ключевого Кременчугского нефтеперерабатывающего завода в результате российских обстрелов (Kyiv Post 2022), «весь нефтяной сектор Украины был вынужден остановить переработку нефти», что привело к вынужденному импорту очищенных нефтепродуктов, таких как бензин, дизельное топливо и керосин. По состоянию на январь 2024 г. спрос на уголь также удовлетворялся за счет внутренних ресурсов (IEA 2022), при этом 53% угля использовалось для производства электроэнергии, а остальная часть – в промышленных целях. В январе 2025 г. крупнейшая в стране угольная шахта, расположенная к западу от Покровска и в основ-ном добывающая уголь для сталелитейной промышленности, остановила производство из-за российского наступления и эвакуации города[4]. Эта ситуация повлияет на производство стали и экспорт, однако вряд ли это повлияет на внутреннее производство электроэнергии и тепла. Украина по-прежнему располагает значительными запасами угля, особенно в Днепропетровской области (Petlovanyi et al. 2018), где добывается большая часть энергетического угля, включая весь бурый уголь. Более того, страна уже начала сокращать зависимость от угля, снизив добычу с 164 миллионов тонн в 1990 году до примерно 38 миллионов тонн в 2019 году.

2 Этот расчет основан на данных ПРООН 2023 и на экстраполяции на 2024 г.

3 В 2023 г. добыча угля составила 23,341 млн тонн, из которых 1,8 млн тонн были экспортированы в 2024 г.; таким образом, несмотря на войну и российскую оккупацию многих шахт Донбасса, некоторое перепроизводство все же имело место. Однако некоторые виды угля по-прежнему импортируются.

4 До вторжения 88 из 121 угольных шахт Донбасса находились на оккупированной территории, из которых по крайней мере треть была затоплена или разрушена.

Влияние зимней погоды на потребление электроэнергии является еще одним важным фактором, однако надежные прогнозы температур на зиму 2025 г. отсутствуют. К середине января температура на всей территории Украины – на западе, востоке и юге – колебалась около нуля. Это примерно соответствует среднему историческому показателю – не особенно холодно и не слишком тепло. Однако самые холодные месяцы обычно приходятся на период с января по март. «В каждой области Украины возможны дни с температурой ниже -10°C, что приводит к сильному похолоданию по всей стране» (REACH 2024). В результате «экстремально холодная погода увеличивает риск смертности из-за обострения хронических заболеваний, таких как болезни сердца, инсульты и респираторные заболевания». Это также может привести к травмам, связанным с холодной погодой, переохлаждению и обморожению» (там же).

Любой дефицит энергоснабжения из-за российских атак потенциально затрагивает предприятия, транспорт и частные домохозяйства. Заводы, в т.ч. те, которые производят столь необходимое оружие и боеприпасы, предприятия (горячего) водоснабжения, коммунальные и финансовые службы, супермаркеты (особенно холодильники), лифты в многоквартирных домах (что затрагивает пожилых людей), интернет- и телефонные службы, а также трамваи и троллейбусы могут остаться без электроэнергии и прекратить работу. Долгосрочный ущерб также представляет собой риск, особенно из-за замерзших водопроводных труб и насосов, что приводит к длительным перебоям в водоснабжении и отоплении, а также к прорывам после того, как температура снова повысится. Для оценки фактического дефицита необходимо проанализировать влияние мер по его смягчению.

Таблица: Краткое изложение ключевых данных

Довоенная энергетическая промышленность	Уничтожение энергогенерирующих мощностей	Поврежденные котельные
33 электростанции, **20** ветровых/солнечных парков **100 000** котельных	**80%** (макс., до восстановления)	**800** (0,8%)
Довоенное энергопроизводство	**Довоенное потребление электроэнергии**	**Производство во время войны 2022/2023**
56 ГВт	**32** ГВт	**28** ГВт

Производство во время войны 12/2024



11,2 ГВт

Потребление во время войны 12/2024



11 ГВт

Пик потребления зимой 2024/25



18,5 ГВт

Добыча газа



18 млрд куб. м /
92% потребления

Добыча нефти



Удовлетворяет
100% потребления

Очищенные нефтепродукты



Почти **100%** импортировалось до и во время

Добыча угля



23 млн тонн
(удовлетворяет **100%** спроса)

Зимний пик потребления электроэнергии



7.3 ГВт

Отключения электроэнергии в 2024/2025



140 полудней
в течение **180** дней

Восстановление поврежденных мощностей



4-5 ГВт (цель)

Импорт энергии



4.4 ГВт

Солнечные панели, новые



1.5 ГВт

Импорт генераторов



Около **2** млн ед.

Импорт бензина, дизельного топлива и пр.



10 ТВт·ч в год (в среднем)

Импорт оборудования для накопления электроэнергии



2 млрд. евро

Угольные/дровяные печи



28,6% всех домохозяйств
(**3,43** млн домохозяйств)

Помощь в обеспечении энергетической безопасности



640 млн евро (UESF)
749 млн долл. США (ESP)
42 млн евро (экстренная помощь Великой Британии)

Лица, нуждающиеся в зимней/энергетической помощи



900,000

Стратегии преодоления трудностей

Разрыв в 7,3 ГВт между поставками и пиковым (зимним) потреблением электроэнергии был преодолен путем реализации пяти стратегий: нормированное электроснабжение посредством запланированных отключений, ремонт поврежденных сетей, импорт электроэнергии и генераторов, использование угля и дров, а также установка солнечных панелей.

1. Нормированное электроснабжение

В первую военную зиму 2022/2023 гг., когда мощности энергопроизводства составляли около 40%, «среднестатистическое украинское домохозяйство пережило в общей сложности пять недель без электричества [...] То есть 35 дней», распределенных примерно на шесть месяцев (ПРООН 2023). Это эквивалентно 70 отключениям электроэнергии продолжительностью по полдня в течение 180 дней, при этом подача электроэнергии обычно ограничивается несколькими часами в день.

2. Постоянный ремонт

Прилагаются усилия по восстановлению поврежденной инфраструктуры. Западные союзники создали Фонд поддержки энергетики Украины стоимостью более 640 млн евро для содействия ремонту энергетической инфраструктуры (BMWK 2024), частично через специальную Целевую группу поддержки Украины. «Украине неоднократно удавалось восстанавливать поврежденную инфраструктуру и смягчать последствия отключений электроэнергии, избегая коллапса энергосистемы» (Шведское агентство оборонных исследований 2024). «Благодаря постоянно проводящимся ремонтам... Украина намерена восстановить около 4-5 ГВт выработки электроэнергии к зиме» (EEAS 2024), что эквивалентно 27% от общего спроса. Наблюдатели отметили «высокие темпы ремонтных работ, проводимых украинскими специалистами», а отдельные данные свидетельствуют о том, что большое количество пострадавших домохозяйств были переподключены в течение нескольких часов, а не дней (Шведское агентство оборонных исследований 2024).

3. Импорт энергоносителей и генераторов

В 2024 г. интеграция энергосистемы Украины в западноевропейскую энергосистему по состоянию на март 2022 г. способствовала передаче электроэнергии с запада на восток (EU-NeighboursEast 2024). Импорт электроэнергии вырос на 333% ($669 млн) и составил 4,4 ГВт в 2024 г., что эквивалентно примерно 22,5% пикового зимнего потребления и почти вдвое превышает предыдущие оценки. Импорт электроэнергии дополняется сжиженным газом из США через греческие порты (ДТЭК 2024). Кроме того, в первый год войны в 2022 г. было завезено 640 тыс. электрогенераторов (OSW 2023), это число увеличилось примерно на 20% (Berlin Economics 2024) до предполагаемых 777 тыс. единиц[5] в 2023 г., хотя в 2024 г. данный показатель снизился. Стоимость импорта оборудования для накопления энергии (аккумуляторов) составила 2 млрд евро (там же), при этом импорт увеличивается с лета 2024 г. К 2024 г. около половины всего импорта энергетического оборудования составляли электрогенераторы (Vox Ukraine 2024), без учета импорта в натуральном выражении. Кроме того, в 2024 г. импорт аккумуляторов и трансформаторов вырос на 103% (950 млн долл. США) и 108% (596 млн долл. США) соответственно. Через Механизм гражданской защиты ЕС к июню 2024 г. в Украину было отправлено более 6,5 тыс. электрогенераторов (DG NEAR 2023, ECPHAO 2024), при этом количество трансформаторов и генераторов планируется повысить до 10 тыс. (DG NEAR). Немецкая помощь, включая генераторы и котлы, призвана обеспечить электро- и теплоснабжение для 2,6 млн человек (BMZ 2024). Это дополняется поставками генераторов из Великобритании, дополнительной помощью от Великобритании[6], а помощь США по Программе энергетической поддержки (ESP) составляет в общей сложности 749 млн долл. США. К концу 2024 г. в Украине могло быть более 2 млн малых генераторов и около 10 тыс. крупных генераторов. В то время как малые генераторы «сыграли решающую роль в удовлетворении потребностей в электроэнергии критически важных объектов и общественных «пунктов несокрушимости», позволяя людям получать доступ к таким основным услугам, как зарядка телефонов, подключение к Интернету, отопление и освещение» (Berlin Economics 2024), только крупные энергетические объекты ЕС «могут генерировать электроэнергию, достаточную для удовлетворения потребностей 6,5 млн человек» (EEAS 2024). Между тем основным поставщиком энергетического оборудования неизменно является Китай. Для облегчения импорта энергогенерирующие устройства освобождаются от налогообложения.

5 «Наибольший импорт пришелся на двигатели меньшего размера с выходной мощностью менее 75 кВА», Berlin Economics 2024, с. 8

6 Великобритания объявила о выделении 42 млн евро (35 млн фунтов (GBP) в качестве экстренной поддержки для восстановления энергосети.

4. Солнечные панели

В Киеве, «по официальным данным, установлено около 1,5 ГВт новой солнечной генерации», при этом правительство субсидирует 70% стоимости солнечных панелей (Reuters2024). В Одессе новые солнечные электростанции обеспечивают электроэнергией несколько учреждений, включая больницы, школу и центры социальных услуг (Литва 2024). Планируется установка дополнительных солнечных панелей в других частях страны. Также гуманитарные организации (например, «Надежда для Украины 2024») предоставляют портативные солнечные панели для прифронтовых сообществ, отключенных от электроснабжения. Эти системы «разработаны для удовлетворения основных повседневных потребностей, таких как приготовление пищи, освещение и связь». Но поскольку не все частные инициативы регистрируются, количество установок солнечной энергетики, вероятно, выше.

5. Дровяные и угольные печи

По всей стране 28,6% всех домохозяйств имеют дровяные или угольные печи (ACAPS 2024) для отопления, при этом в сельской местности данный показатель составляет до 57,3%, а в городской – всего лишь до 12,9%. Домохозяйства в деревнях, (полу)особняки и некоторые здания, построенные до Второй мировой войны, с большей вероятностью имеют угольное и дровяное отопление, отсутствующее в многоквартирных домах, построенных после Второй мировой войны. Соответственно, около 3,43 млн домохозяйств, насчитывающие 8,58 млн членов, могут рассчитывать на такие альтернативные способы отопления, тогда как 8,5 млн домохозяйств, насчитывающие 21,5 млн членов, не имеют доступа к этим альтернативам.

В целом остаточные энергогенерирующие мощности Украины, с учетом ремонта и импорта, составляют около 19,9 ГВт, что должно в значительной степени покрыть зимнее пиковое потребление, оцениваемое в 18,5 ГВт. Еще одним показателем стабильности энергетической ситуации является то, что она «даже позволяет осуществлять коммерческий экспорт электроэнергии в определенные часы, что помогает сбалансировать систему и приносит дополнительный доход энергетическим компаниям» (CES 2025). Учитывая повреждение сетей, ключевым вызовом является передача энергии потребителям. Тем не менее, небольшие генераторы доказали свою эффективность в ликвидации некоторых перебоев в поставках электроэнергии, особенно во время плановых отключений. Хотя это говорит о том, что ситуация с энергоснабжением в целом находится под контролем и ее влияние на большинство населения в Украине не является катастрофическим, «местные власти сообщают, что почти 900 тысячам человек в … [сообществах вблизи линии фронта] потребуется срочная зимняя поддержка, чтобы пережить предстоящие холодные месяцы» (World Vision Ukraine 2024).

Последствия для вынужденной миграции

В некоторых источниках, посвященных вопросам миграции, недостаточная инфраструктура, напр., электро- и водоснабжения, указывается как движущая сила миграции или по меньшей мере как усугубляющий фактор (напр., Munoz et al. 2017). Результаты небольшого опроса, проведенного в крупных городах Украины в мае 2024 г. (Gradus 2024), позволяют сделать вывод, что для 49% респондентов отсутствие воды, отопления и света может стать причиной миграции. Эта нехватка заняла седьмое место после безопасности и беспокойства по поводу развития детей, но опередила такие проблемы, как отсутствие рабочих мест. Соответственно, только 15% респондентов посчитали это основной причиной, чтобы покинуть место жительства. По результатам еще одного опроса УВКБ ООН, проведенного в Швейцарии в 2023 г., выяснилось, что 75% респондентов считают доступ к электричеству и водоснабжению важным или очень важным для обратной миграции. Это говорит о том, что разрушение критически важной инфраструктуры и перебои в энергоснабжении могут стать движущей силой вынужденной миграции.

На контролируемых правительством территориях Украины все еще проживает 31 млн человек, которые могут пострадать от энергетического кризиса, тогда как около 6,6 млн, или 16,9% от довоенной численности населения (2021 г.), покинули страну. До войны в Украине насчитывалось около 16,5 млн домохозяйств (2020 г.) при среднем размере домохозяйства 2,58 членов (2020 г.). К октябрю 2024 г. 18% территории страны было оккупировано Россией (CFR 2024), т.е. около 13,53 млн домохозяйств остаются на территории, контролируемой правительством. Число домохозяйств, все члены которых покинули страну, неизвестно, поскольку взрослым мужчинам-членам домохозяйств запрещено покидать страну, и они, как правило, остаются. К концу 2024 г. количество оставшихся в стране домохозяйств могло сократиться до менее 12 млн, при этом число членов домохозяйств могло сократиться из-за вынужденной миграции, примерно до 2,07 млн или менее[7].

Зимой 2023/2024 гг. и ранее произошедшее резкое сокращение поставок электроэнергии и тепла не оказало существенного влияния на вынужденную миграцию. При этом число украинских вынужденных переселенцев в ЕС увеличилось всего на 10% за лето и зимние месяцы. За последние 12 месяцев общее количество украинцев, находящихся под временной защитой в ЕС, оставалось стабильным и составляло от 4,2 млн (Евростат) до 4,4 млн (EUAA)[8]. Однако абсолютные цифры скрывают определенную динамику, в частности баланс между репатриантами и новыми ходатайствами о временной защите. Так, по данным ICMPD (2025), в 2024 г. было подано 660 тыс. новых ходатайств о предоставлении временной защиты. Нет подтверждения корреляции между этой динамикой и энергетическим кризисом в Украине, поскольку число возвращающихся, по-видимому, соответствует числу уезжающих. Среди различных факторов вынужденной миграции, таких как безопасность, экономические трудности, разлука с семьей и уклонение от мобилизации, отсутствуют четкие свидетельства, связывающие отсутствие электричества и отопления с текущими миграционными тенденциями.

Наименее мобильным является население, больше всего пострадавшее из-за неблагоприятных и ухудшающихся условий, напр., пожилые и малообеспеченные люди, а также лица с ограниченными возможностями, часто в прифронтовых сообществах. Наиболее уязвимые слои – около 900 тыс. человек – могут оказаться в ловушке все более суровых условий. Если родственники не окажут им поддержку или не заберут их, эвакуация может оказаться для них единственным выходом.

Выводы

До января 2025 г. Украине при поддержке союзников удавалось смягчать последствия энергетического кризиса. Благодаря комплексу мер удалось в значительной степени предотвратить перебои с поставками электроэнергии и тепла, которые могли стать еще одним фактором вынужденной миграции. В большинстве районов страны, за исключением некоторых прифронтовых населенных пунктов, обеспечивается хотя бы временная подача электроэнергии. Это постоянная, титаническая задача. Таким образом, в то время как один опрос показывает, что отсутствие электричества может стать причиной вынужденной миграции для некоторых лиц, другой недавний опрос свидетельствует, что нынешний уровень ухудшения энергетической ситуации оказал незначительное влияние (или вообще никакого) на устойчивость населения Украины и, следовательно, не вносит существенного вклада в текущие миграционные тенденции.

Несмотря на обоснованные предупреждения различных субъектов, существенного оттока людей зимой 2024/25 гг. не наблюдалось. В настоящее время прямое влияние дефицита электроэнергии и отопления на миграцию представляется ограниченным. Внутренние возможности, подкрепленные западной технической поддержкой и помощью в целях развития, позволили предотвратить худшее и обеспечили достаточное количество электроэнергии, что позволило людям оставаться в стране, а также внесли значительный вклад в предотвращение дальнейшей масштабной вынужденной миграции.

7 Довоенное среднее число членов домохозяйства составляло 2,58 за вычетом 16,9% людей, бежавших из страны.

8 С октября по ноябрь 2024 г., по данным Евростата, наблюдался незначительный рост примерно на 36 тыс. человек, что составляет менее 1%.

Беларусь – ЕС: миграционные тенденции и ответные меры

Аналитический бриф

Агнешка Кулеса

июнь 2025

РЕЗЮМЕ

В последние годы в Беларуси наблюдаются серьезные миграционные сдвиги, вызванные политическими репрессиями, геополитической напряженностью и региональными конфликтами. После спорных президентских выборов 2020 г. до 500 тыс. белорусов бежали в соседние страны – многие из них искали стабильности и возможности в Европейском Союзе (ЕС). В то же время Беларусь стала транзитным узлом для мигрантов с Ближнего Востока в рамках организованных государством миграционных потоков, целью которых является оказание давления на ЕС, а также убежищем для более чем 20 тыс. украинцев, перемещенных в результате войны. Такая динамика бросает вызов региональной миграционной политике, подчеркивая напряженность между национальной безопасностью, экономическими интересами и гуманитарными обязательствами. Изменяющаяся ситуация подчеркивает необходимость разработки государствами-членами ЕС сбалансированных и адаптивных миграционных стратегий, которые бы эффективно реагировали на организованное государством миграционное давление из Беларуси. В данном Аналитическом брифе рассматриваются миграционные тенденции в Беларуси и их последствия для ЕС.

ВСТУПЛЕНИЕ

Беларусь, хотя традиционно и не является крупным игроком в мировых миграционных потоках, превратилась в весьма значимого субъекта в части управления миграцией в Европе. Это связано не с абсолютным числом мигрантов, выезжающих из страны или прибывающих в нее, а скорее со стратегическим и политическим контекстом, в котором происходят эти перемещения.

Это связано не с абсолютным числом мигрантов, выезжающих из страны или прибывающих в нее, а скорее со стратегическим и политическим контекстом, в котором происходят эти перемещения.

При централизованном правлении Александра Лукашенко с 1994 г. Беларусь сохранила ограниченный политический плюрализм и контролируемую государством экономику. Президентские выборы 2020 г., которые многие считают сфальсифицированными, привели к переизбранию Александра Лукашенко на седьмой срок подряд[1] и вызвали массовые протесты, обнажив глубокий раскол между режимом и его гражданами, особенно в городских центрах. Режим ответил жесткими мерами и масштабными репрессиями[II], и становился все более авторитарным[III]. Правительство уделяет первостепенное внимание внутренней безопасности, лояльности своих сил безопасности и подавлению как внутренней оппозиции, так и предполагаемых внешних противников[IV]. Т . Кризис 2020 года также усилил давние, но осторожные отношения Беларуси с Россией. Хотя Минск исторически получал выгоду от российских энергетических субсидий и финансовой помощи, он сопротивлялся полной политической интеграции в Союзное государство с Россией[V]. Он также сопротивлялся более глубокой экономической интеграции: Беларусь вступила в Евразийский экономический союз (ЕАЭС) в 2015 г. вместе с Россией, Казахстаном, Арменией и Кыргызстаном, получив доступ к более обширному рынку, но не захотела уступить контроль над ключевыми отраслями промышленности[VI]. Эта динамика изменилась после 2020 г., поскольку с тех пор Лукашенко практически полностью полагался на Москву в плане экономической и политической поддержки, а также гарантий безопасности. Сближение еще больше усилилось после вторжения России в Украину, когда Беларусь столкнулась с ужесточением санкций Запада за поддержку Москвы, что привело к большей политической изоляции и уменьшению стратегической автономии.

Экономика Беларуси продолжает функционировать по советской модели, в которой доминируют государственные предприятия, а рыночные реформы проводятся лишь спорадически и с ограничениями. Хотя эта модель обеспечивала определенную стабильность, поскольку Беларусь поддерживала медленный, но устойчивый рост ВВП до 2020 г., она подавляла инновации, сдерживала иностранные инвестиции и делала страну зависимой от экспорта, особенно в Россию, на долю которой приходилось более 40% ее общего объема торговли[VII]. Однако структурные проблемы, такие как старение рабочей силы, застой в частном секторе и повторяющиеся финансовые кризисы, сохранялись и усугублялись политическими потрясениями после 2020 г. и международными санкциями.

В январе 2024 г. в Беларуси принята новая Концепция миграционной политики на 2024-2028 годы[VIII]. Эта политика подчеркивает тесную связь страны с Россией и направлена на укрепление национальной безопасности, содействие устойчивому экономическому росту, повышение качества жизни граждан и решение демографических проблем. Она предусматривает создание единого миграционного пространства с Россией в рамках Союзного государства, углубление сотрудничества по вопросам миграции в рамках региональных организаций, таких как ЕАЭС и Организация Договора о коллективной безопасности, а также меры по борьбе с нерегулируемой миграцией. Она также содействует добровольному переселению лиц, в т.ч. из числа белорусских экспатриантов, в соответствии с определенными государством ценностями.

Отношения между Беларусью и Европейским Союзом развиваются циклично, чередуя фазы взаимодействия и изоляции, в зависимости от политической ситуации в Минске. Дуальный подход ЕС предполагал сотрудничество в периоды относительной открытости и введение санкций во времена репрессий[IX]. До 2020 г. Беларусь сотрудничала с ЕС и международными организациями по вопросам управления миграцией, безопасности границ, предотвращения нерегулируемой миграции и борьбы с торговлей людьми. Это сотрудничество прекратилось после выборов 2020 г. и введения санкций ЕС. Впоследствии Беларусь приостановила действие Соглашения о реадмиссии с ЕС и вышла из многостороннего формата сотрудничества «Восточное партнерство» (ВП)[X].

1 В начале 2025 г. Лукашенко был переизбран на новый президентский срок.

События, произошедшие после 2020 г., изменили миграционную динамику в Беларуси, усугубив такие проблемы, как демографический спад и утечка мозгов. С тех пор Беларусь стала не только растущим источником мигрантов, но и пособником нерегулируемой миграции в ЕС. Кроме того, в страну прибыли украинские беженцы, спасающиеся от войны. Для ЕС белорусский случай воплощает в себе множество миграционных вызовов: необходимость предоставления защиты лицам, спасающимся от политических преследований, риски, связанные с нерегулируемой миграцией, поддерживаемой государством, и возможность интеграции квалифицированных специалистов.

События, произошедшие после 2020 г., изменили миграционную динамику в Беларуси, усугубив такие проблемы, как демографический спад и утечка мозгов. Беларусь стала не только растущим источником мигрантов, но и пособником нерегулируемой миграции в ЕС.

БЕЛОРУССКАЯ ЭМИГРАЦИЯ

Изменение направлений и растущие проблемы после 2020 года

До 2020 г. миграционные тенденции в Беларуси формировались за счет постоянного оттока белорусов, ищущих более привлекательные возможности за рубежом, и притока трудовых мигрантов из России и других постсоветских государств[XI]. YМолодых белорусских специалистов, особенно ИТ-специалистов, привлекали такие страны, как Польша, Литва и Германия, из-за более высоких зарплат и большей полити-ческой свободы. Этой тенденции способствовали такие меры, как польская «Karta Polaka» (Карта поляка)[XII] и мягкие визовые правила Литвы, что облегчило эмиграцию белорусов. В то же время Беларусь оставалась привлекательной для работников из России, Украины и Центральной Азии благодаря безвизовому режиму и соглашениям о трудоустройстве в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ),[XIII] Союзного государства Беларуси и России и ЕАЭС, что обеспечивало беспрепятственную мобильность рабочей силы и поддерживало разнообразие рабочей силы Беларуси, даже несмотря на то, что квалифицированные белорусы искали работу за рубежом[2].

Однако жесткие меры после выборов 2020 г. стали поворотным моментом. Репрессии затронули не только активистов, но и рядовых граждан, спровоцировав волну миграции, вызванную страхом и неопределенностью. Политические диссиденты, квали-фицированные работники и специалисты, а также многие другие покинули страну в поисках безопасности и стабильности за рубежом. Хотя данные фрагментарны, в т.ч. из-за выдачи в ЕС множества документов, таких как краткосрочные визы и разрешения на долгосрочное проживание, по оценкам Парламентской Ассамблеи Совета Европы, после выборов 2020 г. Беларусь покинули от 200 до 500 тыс. человек[XIV].

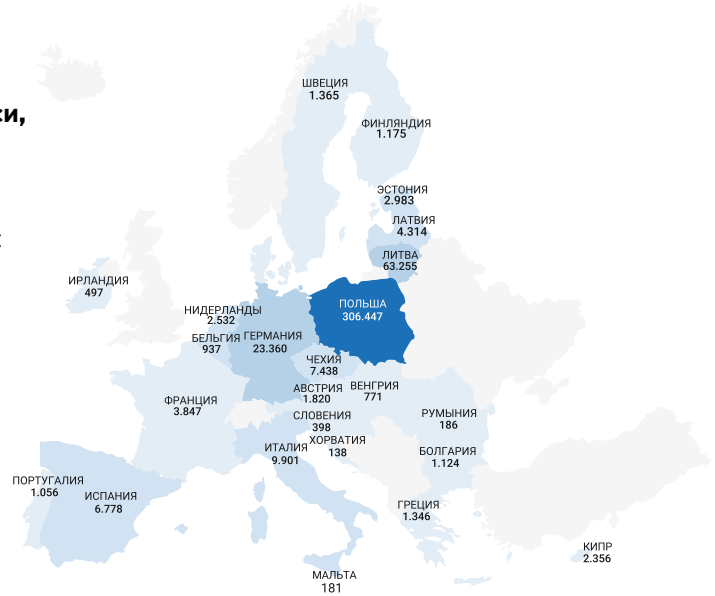
2 Кроме того, 19 июня 2020 г. Россия и Беларусь подписали Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании виз и по иным вопросам, связанным с въездом иностранных граждан и лиц без гражданства на территории государств-участников договора о создании Союзного государства. Соглашение вступило в силу в начале 2023 г.

Среди наиболее пострадавших оказался сектор ИТ, некогда являвшийся основой экономики Беларуси. По оценкам, с 2020 г. около 20 тыс. ИТ-специалистов покинули страну из-за политических репрессий, экономической неопределенности и ухудшения среды для ведения бизнеса[XV]. Их отъезд вдвое сократил вклад ИТ-сектора в ВВП – с почти 6% в 2021 г. до примерно 3% в 2023 г[XVI]. Несколько ведущих ИТ-компаний либо переместили свои штабквартиры, либо сократили масштабы своей деятельности в Беларуси в поисках более стабильной среды. В ответ на растущий отток белорусские власти попытались остановить утечку мозгов с помощью мер по удержанию кадров, включая расширение обязательных требований к трудоустройству для выпускников финансируемых государством вузов и даже ограничение обучения английскому языку – явная попытка воспрепятствовать миграции на Запад. Однако эти усилия не смогли переломить тенденцию[XVII].

Большинство эмигрантов выбирают такие направления в ЕС, как Польша и Литва. В период с 2020 г. по 2022 г. страны ЕС выдали гражданам Беларуси более 500 тыс. первичных разрешений на проживание, из которых около 95% пришлось на Польшу[XVIII]. По оценкам, в этот период Польша приняла от 100 до 150 тыс. белорусов[XIX]. И все же не все белорусские мигранты переехали на запад. Многие, особенно те, у кого были семейные или культурные связи, мигрировали в Россию. Общий язык, безвизовый режим в рамках Союзного государства и большой рынок труда делают Россию привлекательным местом для белорусских мигрантов, ищущих возможности и стабильность, несмотря на то, что Москва подвергается международным санкциям.

В период с 2020 г. по 2022 г. страны ЕС выдали гражданам Беларуси более 500 тыс. первичных разрешений на проживание, из которых около 95% пришлось на Польшу.

Карта 1. Количество граждан Беларуси, имеющих действительные разрешения на проживание в ЕС по состоянию на конец 2023 г.



Источник: Евростат

Польша и Литва активно поддерживали белорусских мигрантов через целевые программы для специалистов, такие как инициатива *«Poland.Business Harbour» (PBH), запущенная* в 2020 г. Эта программа способствовала переезду белорусских стартапов и ИТ-компаний благодаря упрощению визовых процедур и стимулам для создания предприятий с учетом потребностей Польши в высококвалифицированных ИТ-специалистах. К 2023 г. было выдано около 90 тыс. виз в рамках PBH. Однако по этой схеме в Польшу переехало всего около 13,5 тыс. белорусов. Некоторые получатели визы в рамках PHB остались в Беларуси и работали удаленно, в то время как другие использовали программу для поиска в ЕС работы, не связанной с ИТ, что вызвало опасения по поводу неправомерного использования виз. Белорусские предприниматели также столкнулись с препятствиями в Польше, несмотря на предложенную поддержку PBH. Юридические сложности, административные задержки, бюрократические и структурные препятствия для налаживания деловых партнерских соглашений, ограниченный доступ к финансированию и банковские ограничения для нерезидентов затруднили закрепление белорусского бизнеса в Польше. Эти различные вызовы стали причиной приостановки инициативы в начале 2024 г.

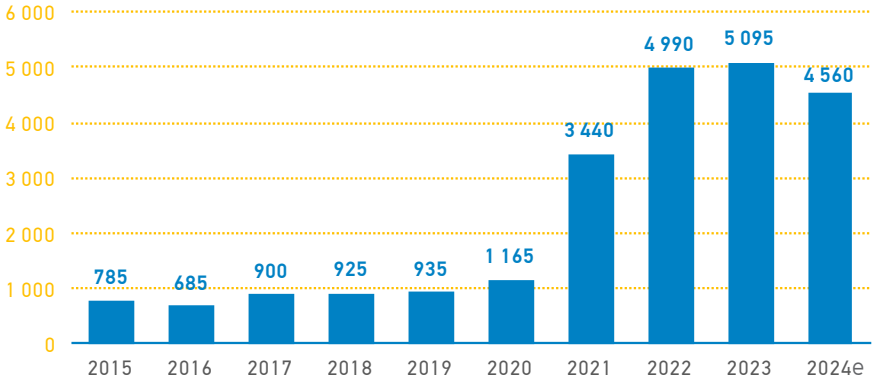
Литва также приветствовала белорусских мигрантов и предприятия, особенно в секторе ИТ, и оказала значительную поддержку посредством таких программ, как Invest Lithuania и International House Wilhelmsburg. К 2023 г. в Литве было зарегистрировано более 850 белорусских компаний, в т.ч. таких крупных, как EPAM и Wargaming, которые перевели свой бизнес из Беларуси. Латвия также пыталась привлечь белорусских специалистов и компании, предлагая поддержку через Латвийское агентство инвестиций и развития, хотя никаких конкретных шагов не предпринималось, несмотря на растущую потребность в ИТ-талантах.

Вторжение России в Украину поддерживает эмиграционный импульс

Начало полномасштабной войны в Украине в 2022 г. усилило существующую миграционную динамику в Беларуси.

Начало полномасштабной войны в Украине в 2022 г. усилило существующую миграционную динамику в Беларуси. Поскольку политические репрессии усиливались, а экономические условия ухудшались из-за сближения Беларуси с Россией, отток граждан Беларуси сохранился и даже усилился. По данным Евростата, количество впервые поданных заявлений о предоставлении убежища, поданных гражданами Беларуси, за последние четыре года неуклонно росло – с 3 440 заявлений в 2021 г. до 4 990 в 2022 г. и 5 095 в 2023 г. По предварительным оценкам, в 2024 г. ожидается небольшое снижение до примерно 4 560 заявлений[XXI].

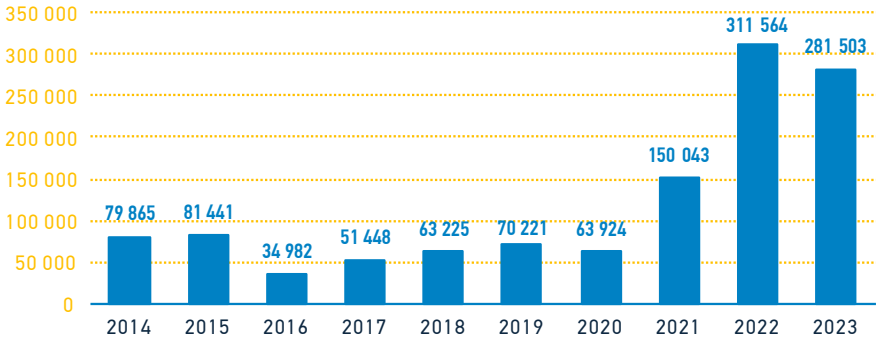
График 1. Новые соискатели убежища из Беларуси в государствах ЕС-27, 2015-2024 гг.



Источник: Евростат

Данные о разрешениях на проживание, впервые выданных гражданам Беларуси в государствах ЕС-27, также свидетельствуют об устойчивости миграционного потока. В 2021 г. впервые выданные разрешения на проживание получили 150 056 белорусов. Эта цифра выросла более чем вдвое в 2022 г., достигнув 311 567 человек, что, вероятно, связано как с внутренней ситуацией в Беларуси, так и с региональной дестабилизацией из-за войны в Украине. В 2023 г. это число несколько снизилось, но осталось высоким – 281 279 человек[XXII], свидетельствуя, что многие белорусы продолжают искать более стабильные условия жизни за рубежом.

График 2. Впервые выданные разрешения на проживание гражданам Беларуси в государствах ЕС-27 в 2014-2023 гг.



Источник: Евростат

Западные санкции, введенные в ответ на соучастие Беларуси в войне, ограничили доступ к международным рынкам и ослабили национальную экономику[XXIII]. Потеря рабочих мест и инфляция усугубили вызовы, с которыми сталкиваются простые белорусы. Страх оказаться втянутым в конфликт стал еще одним фактором миграции. Хотя Беларусь официально не направляла свои войска на войну, ее тесный союз с Москвой усилил беспокойство, особенно среди молодых мужчин в связи с возможной мобилизацией[XXIV]. Многие пытались покинуть страну заблаговременно[XXV], способствуя оттоку населения и создавая нагрузку на и без того сокращающуюся рабочую силу Беларуси. Общая численность населения страны также сократилась, хотя не только из-за эмиграции, с 9 200 617 человек на 1 января 2023 г. до 9 155 978 человек на 1 января 2024 г.[XXVI].

Несмотря на растущее давление, добраться до стран ЕС стало сложнее. Такие страны, как Латвия и Литва, изначально настроенные дружелюбно, ужесточили миграционную политику. Литва приостановила выдачу национальных виз гражданам Беларуси, отказывала в выдаче разрешений на проживание или аннулировала их, а также проверяла связи заявителей с белорусской военной или ядерной промышленностью. Латвия приняла аналогичную ограничительную политику в отношении виз и разрешений на проживание для граждан Беларуси. Однако конкретные категории, такие как разрешения на проживание в целях трудоустройства, продолжали расти, что отражает избирательную открытость к миграции квалифицированной рабочей силы на фоне более широких ограничений.

Такие страны, как Грузия, Армения или Казахстан, стали приемлемыми вариантами благодаря соглашениям о безвизовом режиме и меньшему количеству миграционных барьеров.

В то время как многие белорусы продолжали попытки уехать на Запад, другие искали альтернативные направления с более мягкими условиями въезда. Такие страны, как Грузия, Армения или Казахстан, стали приемлемыми вариантами благодаря соглашениям о безвизовом режиме и меньшему количеству миграционных барьеров. По имеющимся оценкам, к маю 2022 г. в Грузию переехало более 45 тыс. белорусов и россиян[XXVII], а в период с февраля по июль 2022 г. в Армению прибыло около 12 050 граждан Беларуси[XXVIII]. Эта волна миграции оказала значительное влияние на экономику и общество принимающих стран. В Грузии мигранты заметно способствовали росту ВВП и укреплению таких секторов, как технологии, финансы и гостиничный бизнес[XXIX]. Благоприятные условия, такие как низкая стоимость жизни, также способствовали тому, что Тбилиси стал центром притяжения талантов из Восточной Европы[XXX]. Таким образом, миграция из Беларуси отражала как поиск безопасности, так и стратегическое стремление к экономическим возможностям.

В то же время Беларусь сама по себе стала местом назначения для тех, кто бежал от конфликта. Страна стала временным убежищем для лиц, перемещенных из-за продолжающейся войны в Украине. По данным Государственного пограничного ко-митета Республики Беларусь, в 2022 г. в Беларусь въехало около 70 тыс. граждан Украины[XXXI]. По состоянию на февраль 2023 г. правительство Беларуси сообщило о размещении 20 536 украинских беженцев, причем женщины составляют 66% этого населения[XXXII]. По данным УВКБ ООН, по состоянию на 31 марта 2025 г. в Беларуси зарегистрировано 44 260 беженцев из Украины[XXXIII]. Беженцы сталкиваются с рядом вызовов, включая обеспечение надлежащим жильем, доступ к возможностям трудоустройства и получение необходимой правовой защиты. В отчете Международной организации по миграции (МОМ) подчеркивается, что многие украинские беженцы в Беларуси сталкиваются с финансовой нестабильностью и нуждаются в помощи с жильем и интеграцией на местном рынке труда[XXXIV].

МИГРАЦИЯ, НАПРАВЛЯЕМАЯ ГОСУДАРСТВОМ: ИНСТРУМЕНТАЛИЗАЦИЯ ГРАНИЦ

Должностные лица ЕС охарактеризовали действия Беларуси как «гибридную войну» или «правовую конфронтацию».

В ответ на санкции ЕС, введенные в 2020 г., белорусский лидер Лукашенко открыто пригрозил ослабить пограничный контроль. К 2021 г. его режим начал содействовать мигрантам в их путешествиях с Ближнего Востока (Ирак, Сирия, Иран, Афганистан и пр.) в направлении ЕС. Имеющиеся данные[XXXV] свидетельствуют, что белорусское правительство сотрудничало с туристическими агентствами и, возможно, преступными сетями, поощряя мигрантов переходить на территорию ЕС через Беларусь, одновременно предоставляя визы и координируя путешествия. Результатом стал искусственный пограничный кризис, затронувший в первую очередь Польшу, Литву и Латвию. Тысячи мигрантов были направлены к границам ЕС, и многие из них там застряли. Должностные лица ЕС охарактеризовали действия Беларуси как «гибридную войну» или «правовую конфронтацию»[XXXVI], обвинив Лукашенко в использовании миграции в качестве оружия[XXXVII]. Председатель Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен подчеркнула, что это не миграционный кризис, а «попытка авторитарного режима дестабилизировать своих демократических соседей»[XXXVIII].

В ответ на это пострадавшие государства-члены ужесточили свою политику в области миграции и убежища, а также обеспечили безопасность своих границ в целях национальной безопасности[XXXIX]. Литва объявила чрезвычайное положение в регионах, граничащих с Беларусью, возвела физическое заграждение вдоль границы, увеличила численность пограничников и обратилась за поддержкой к ЕС и Frontex для координации усилий и удовлетворения гуманитарных потребностей[XL]. Латвия предприняла аналогичные шаги, укрепив свою границу и сотрудничая с соседними странами и институтами ЕС[XLI]. Польша, зафиксировавшая около 9,4 тыс. попыток неурегулированного пересечения границы за месяц во

второй половине 2021 г., отреагировала принятием жесткого подхода к обеспечению безопасности. Было задействовано 4 тыс. пограничников и 25 тыс. солдат, объявлено чрезвычайное положение и построено укрепленное заграждение вдоль белорусской границы[XLII]. Эти меры в сочетании с ограничительным законодательством, направленным на предотвращение неурегулированного въезда, вызвали критику как противоречащие миграционной политике ЕС.

Данная ситуация также выявила дегуманизацию мигрантов. Один из примеров произошел в Уснарж-Гурны, где афганские мигранты застряли между польской и белорусской границами. Сообщается, что польские власти отказались рассматривать ходатайства о предоставлении убежища, не предоставили предметы первой необходимости и проигнорировали распоряжения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) об оказании гуманитарной помощи[XLIII]. Хотя Польша настаивала на том, что мигранты находятся на территории Беларуси, дальнейшее осуществление пограничного контроля и надзора вызвало серьезные правовые и этические опасения.

В октябре 2024 г. премьер-министр Польши Дональд Туск объявил о планах временно приостановить действие права на убежище, заявив, что оно используется способами, которые подрывают его первоначальную цель[XLIV]. Новая миграционная стратегия, представленная в том же месяце, включала спорное положение, позволяющее властям приостанавливать прием ходатайств о предоставлении убежища в определенных районах, если приток мигрантов будет расценен как угроза национальной стабильности, что, по словам Туска, является ответом на инструментализацию миграции в Беларуси. В феврале 2025 г. Сейм (нижняя палата Парламента Польши) принял закон, разрешающий такую приостановку, что подтвердило позицию Польши, состоящую в том, что Беларусь продолжает использовать миграцию как инструмент гибридной войны. Закон был принят Сенатом (верхней палатой Парламента Польши) 13 марта и подписан президентом 26 марта 2025 г. Немедленно был издан указ, приостанавливающий возможность подачи заявлений на получение международной защиты на польско-белорусской границе до 25 мая 2025 г.

ВЫВОДЫ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Миграционная динамика вокруг Беларуси требует от ЕС последовательного и дальновидного реагирования, которое позволит сбалансировать требования безопасности с правовыми и гуманитарными обязательствами и укрепить его мировое лидерство в области прав человека. Хотя использование миграции в качестве геополитического инструмента проверило на прочность системы границ и убежища ЕС, политические и оперативные меры реагирования на инструментализацию не должны подрывать основы европейского права и ценностей. Государствам-членам, сталкивающимся с прямым давлением со стороны Беларуси, необходимы гибкие инструменты и надежные механизмы солидарности, не ущемляющие при этом права тех, кто действительно нуждается в защите. Важно обеспечить применение двунаправленного подхода, в соответствии с которым, с одной стороны, нужно укреплять безопасность границ и стратегическую готовность, а с другой –сохранять доступ к убежищу и поддерживать структурированные, законные каналы миграции.

Политические и оперативные меры реагирования на инструментализацию не должны подрывать основы европейского права и ценностей.

Предлагаются следующие рекомендации:

Укрепление безопасности границ без ущемления права на убежище

Оптимизировав проверку безопасности при обеспечении надлежащей правовой процедуры в отношении лиц, действительно являющихся соискателями убежища, ЕС может как защитить свои границы, так и обеспечить свои этические и правовые обязательства. Увеличение финансовой и операционной поддержки для государств первой линии, таких как Польша, Литва и Латвия, должны обеспечить возможность применения комплексных решений, таких как временные гуманитарные механизмы, независимый мониторинг и группы быстрого реагирования, чтобы применяемые меры безопасности не подрывали основополагающие европейские ценности. Эта рекомендация тесно связана с Пактом ЕС о миграции и убежище, который направлен на достижение баланса между безопасностью границ и гуманитарными обязательствами посредством применения комплексного и скоординированного подхода к управлению миграцией. В Пакте подчеркивается солидарность государств-членов и предлагаются механизмы справедливого распределения бремени, оптимизированные процедуры убежища и улучшенный пограничный контроль. Решение Польши приостановить действие права на убежище – напротив, представляет собой серьезный вызов этим принципам. Польское предложение, вызванное соображениями безопасности и предполагаемой угрозой применения Беларусью тактики гибридной войны, рискует подорвать законодательство ЕС и принципы запрета на принудительную репатриацию, закрепленные в Женевской конвенции. ЕС и государствам-членам, вместо всеобщей приостановки предоставления убежища, следует сосредоточиться на улучшении механизмов проверки, ускоренной, но справедливой обработке ходатайств о предоставлении убежища и обеспечении безопасности пограничной инфраструктуры в сочетании с гуманитарными гарантиями. Укрепляя региональное сотрудничество и обмен разведданными государства первой линии могут снизить риски безопасности, не подрывая права на убежище, гарантируя, что политика безопасности останется юридически обоснованной и будет соответствовать ценностям ЕС. Скоординированные действия государств-членов ЕС должны помешать Беларуси эксплуатировать уязвимость мигрантов.

Создание законных и безопасных путей для граждан Беларуси, находящихся в группе риска

Чтобы сохранить законные пути перемещения для белорусов, ЕС и государства-члены должны предоставить структурированные и регулируемые варианты мобильности, снижая риски, связанные с нелегальной миграцией, и одновременно укрепляя гуманитарные обязательства ЕС. Специализированные гуманитарные визовые или спонсорские программы для белорусов, преследуемых по политическим мотивам, способствовали бы созданию безопасных и законных каналов для нуждающихся, гарантируя, что те, кто действительно подвергается риску, смогут получить защиту, не прибегая к опасным миграционным маршрутам или не подвергаясь эксплуатации.

Чтобы предотвратить злоупотребление такими путями со стороны лиц, сотрудничающих с белорусским режимом, эти программы должны включать надежные и прозрачные механизмы безопасности и проверки. Необходимо внедрить многоуровневый процесс проверки, включая комплексную проверку биографических данных, в сотрудничестве со службами разведки ЕС, службами национальной безопасности и организациями гражданского общества. Заявители должны проходить строгую проверку, включая анализ их политической истории, опыта работы и возможных связей с белорусскими государственными учреждениями, участвовавшими в репрессиях. Перед выдачей виз или предоставлением убежища следует консультироваться с базами данных, отслеживающими известных сторонников режима, включая лиц, связанных со службами безопасности, государственными СМИ и организациями, находящимися под санкциями. Для повышения надежности ходатайства на получение гуманитарной визы и спонсорства должны включать подтверждающую документацию из независимых источников, таких как правозащитные организации, оппозиционные группы или международные НПО, отслеживающие политические преследования в Беларуси.

Удержание и интеграция квалифицированных белорусских мигрантов

Одним из аспектов миграции, который часто упускается из виду в связи с Беларусью, является удержание квалифицированных мигрантов. Такие страны, как Польша и Литва, уже пользуются услугами белорусских специалистов, но необходимы более целенаправленные усилия и инициативная политика, чтобы гарантировать, что этот потенциал будет использован в полной мере, а эти высококвалифицированные работники останутся и внесут свой вклад в развитие новых сообществ. Оптимизация процедур получения разрешений на проживание и трудоустройство, сокращение бюрократической волокиты и улучшение систем поддержки бизнеса могут побудить квалифицированных белорусских специалистов к построению долгосрочной карьеры в принимающих странах. Это особенно важно в таких секторах, как технологии и инновации, где ЕС может воспользоваться белорусским опытом, одновременно противодействуя утечке мозгов в другие регионы.

Помимо удержания, поддержка интеграции и экономического вклада имеет ключевое значение для полного раскрытия потенциала белорусских мигрантов. Принимающим странам следует отдавать приоритет политике, облегчающей доступ к жилью, образованию, языковой подготовке и возможностям трудоустройства, что позволит вновь прибывшим эффективно обосноваться и интегрироваться. Специализированные программы по содействию предпринимательству и развитию бизнеса могут дополнительно увеличить экономический вклад белорусских мигрантов, особенно в таких востребованных секторах, как цифровые услуги, финансово-технологический сектор и искусственный интеллект. Организуя наставнические сети, предоставляя стартовые гранты и упрощая процедуры регистрации бизнеса, государства ЕС могут превратить эмиграцию из Беларуси в двигатель экономического динамизма, а не в проблему, которую нужно решать.

Улучшение коммуникации с общественностью и противодействие дезинформации

Инициативная и прозрачная коммуникационная стратегия имеет решающее значение для противодействия дезинформации и обеспечения общественного доверия к миграционной политике в целом и к Пакту ЕС о миграции и убежище в частности. Беларусь и другие субъекты намеренно используют искаженные миграционные нарративы, чтобы посеять раздор, поэтому ЕС необходимо взять эту коммуникацию под свой контроль. Общественность должна быть хорошо информирована о фундаментальных причинах миграционной политики ЕС, включая направленность Пакта на справедливое распределение бремени, эффективную обработку заявлений о предоставлении убежища и усиление пограничного контроля. Скоординированная общеевропейская коммуникационная кампания с участием гражданского общества, независимых СМИ и цифровых платформ должна разъяснить, каким образом Пакт предлагает решать вопросы безопасности и гуманитарные проблемы. Обеспечение осведомленности общественности о возможностях законной миграции, процедурах убежища и пограничной политике должно не позволить дезинформации формировать политический дискурс и подрывать социальную сплоченность. Улучшая коммуникацию и способствуя информированным общественным дебатам, ЕС может укрепить доверие к своей системе государственного управления миграцией, одновременно противодействуя внешним попыткам манипулировать этим вопросом в це-лях геополитической выгоды.

ИСТОЧНИКИ

I Sierakowski, S. (2020). Belarus Uprising: The Making of a Revolution. Journal of Democracy, 31(4), 5–16.

II Kulesa, A., Kaźmierkiewicz, P. (eds). (2021). In Search of New Opportunities. Circular Migration Between Belarus and Poland, Slovakia and the Czech Republic–State of Play and Prospects for Cooperation. CASE – Center for Social and Economic Research [Кулеса А., Казмеркевич П. (ред.). (2021). В поисках новых возможностей. Циркулярная миграция между Беларусью и Польшей,

Словакией и Чешской Республикой – состояние дел и перспективы сотрудничества. CASE – Центр социальных и экономических исследований]. https://ekonom.sav.sk/dokumenty/projekty/2021_02_case_circmigr_raport_v1-7_web.pdf

III Belarus: Unprecedented Crackdown. Arrests, Torture of Peaceful Protesters Follow Disputed Election [Беларусь: беспрецедентные репрессии. Аресты и пытки мирных протестующих после спорных выборов]. Human Rights Watch. 13 янва-ря 2021 г. https://www.hrw.org/news/2021/01/13/belarus-unprecedented-crackdown

IV Douglas, N. (2023). Belarus: "Securitization" of State Politics and the Impact on State-Society Relations [Дуглас Н. (2023). Беларусь: «Секьюритизация» государственной политики и ее влияние на отношения государства и общества]. Nationalities Papers, 51(4), 855–874. https://www.cambridge.org/core/journals/nationalities-papers/article/belarus-securitization-of-state-politics-and-the-impact-on-statesociety-relations/AE7680335F5A09241C480981218C2C0A

V Massicot, D., Grisé, M., Jukneviciute, K., Kepe, M., Mahoney, C., Marcinek, K., Shokh, Y. (2024). Cooperation and Dependence in Belarus-Russia Relations [Массикот Д., Гризе М., Юкневичюте К., Кепе М., Махони К., Марцинек К., Шох Ю. (2024). Сотрудничество и зависимость в отношениях Беларуси и России]. Rand Corporation.

VI Bornukova, K. (2023). The Economic Dimension of the Russian Policy toward Belarus. In: Russian Policy toward Belarus after 2020: At a Turning Point? [Борнукова К. (2023). Экономическое измерение российской политики в отношении Бе-ларуси // Российская политика в отношении Беларуси после 2020 года: на переломном этапе?], 29.

VII Там же.

VIII SB.BY, https://www.sb.by/en/commander-of-belarus-internal-troops-summed-up-results-of-2024-announced-major-transformation-of-mil.html

IX Miadzvetskaya, Y. (2022). 'Code of Absence': EU-Belarus Legal Framework [Медзвецкая Я. (2022). «Кодекс отсутствия»: правовые рамки ЕС-Беларусь]. European Foreign Affairs Review, 27(2). с. 182.

X Там же.

XI Petrakova, J. (2022). Belarus in the Eurasian Migration System: The Challenges of the Last Decade and Their Consequences [Петракова Ж. (2022). Беларусь в евразийской миграционной системе: вызовы последнего десятилетия и их послед-ствия]. Central and Eastern European Migration Review, 11(1), 125–144.

XII Brunarska, Z., Lesińska, M. (2014). Poland as a (n)(un) attractive destination for Belarusian labour migrants: CARIM-East research report (No. 70/128) [Брунарска З., Лесиньска М. (2014). Польша как (не)привлекательное место назначения для белорусских трудовых мигрантов: исследовательский отчет CARIM-East (№ 70/128)]. CMR Working Paper.

XIII Petrakova, J. [Петракова Дж.], цит. соч.

XIV Белорусы в изгнании: игнорируемая проблема, рассмотренная Парламентской Ассамблеей, 21 января 2023 г https://pace.coe.int/en/news/8955/belarusians-in-exile-an-overlooked-issue-addressed-by-the-parliamentary-assembly

XV Chmiel, O., Kaźmierkiewicz, P., Sauka, K., Kulesa, A. (2021). The migration of Belarusians to Poland and the European Union: The Situation after August 2020. CASE – Center for Social and Economic Research [Хмель О., Казмеркевич П., Саука К., Кулеса А. (2021). Миграция белорусов в Польшу и Европейский Союз: ситуация после августа 2020 года. CASE – Центр социальных и экономических исследований].

XVI Kłysiński, K. (2024). The shadow of recent glory: the Belarusian IT sector after 2022. Centre for Eastern Studies [Клысиньски К. (2024). Тень недавней славы: белорусский ИТ-сектор после 2022 года. Центр восточных исследований]. https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-10-01/shadow-recent-glory-belarusian-it-sector-after-2022

XVII Kłysiński, K. (2023). A depopulating country. Belarus's demographic situation. Centre for Eastern Studies [Клысинский К. (2023). Страна, теряющая население. Демографическая ситуация в Беларуси. Центр восточных исследований]. https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-10-17/a-depopulating-country-belaruss-demographic-situation

XVIII Первичные разрешения с разбивкой по причине, сроку действия и гражданству, Евростат, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_RESFIRSTcustom_15610349/default/table?lang=en

XIX Homel, K., Jaroszewicz, M., Lesińska, M. (2023). New permanent residents? Belarusians in Poland after 2020 [Гомель К., Ярошевич М., Лесинска М. (2023). Новые постоянные жители? Белорусы в Польше после 2020 года]. CMR Spotlight, № 5 (51). https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2023/05/Spotlight-MAJ-2023.pdf

XX Marozau, R., Danilchuk, D. (2024). Belarusian Business in Poland and Lithuania: Trends in 2024 [Морозов Р., Данильчук Д. (2024). Белорусский бизнес в Польше и Литве: тенденции в 2024 году]. BEROC Policy Paper Series, PP №123, https:// beroc.org/upload/medialibrary/c9a/c9a79de30d304fb1c99f33b110cd7ba6.pdf; Wilson, A., Giczan, T. Belarus's Digital Brain Drain – Another Casualty of Russia's Invasion of Ukraine: Part Two [Уилсон А., Гичан Т. Цифровая утечка мозгов из Бела-руси – еще одна жертва вторжения России в Украину: Часть вторая], 24 марта 2023 г., CEPA, https://cepa.org/article/ belaruss-digital-brain-drain-another-casualty-of-russias-invasion-of-ukraine-part-two/

XXI Ходатайства о предоставлении убежища с разбивкой по типу, гражданству, возрасту и полу – сводные данные за год, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctzacustom_16161299/default/table?lang=en

XXII Впервые выданные разрешения с разбивкой по причине, сроку действия и гражданству, Евростат, https:// ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_resfirst custom_16161373/default/table?lang=en

XXIII См., напр.: Санкции против России и Беларуси, https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/ukraine/situation-in-ukraine-what-is/sanctions-against-russia-and-belarus/

XXIV Huterer, M., Sahm, A. (2024). Belarus: Sovereignty under Threat. Impacts of the Russian War against Ukraine [Хутерер М., Зам А. (2024). Беларусь: суверенитет под угрозой. Последствия российской войны против Украины]. Комментарий SWP 2024/C 22. https://www.swp-berlin.org/10.18449/2024C22/

XXV Отчет Our House см. по ссылке: https://news.house/lib/browse/evasion-from-service-in-the-belarusian-army-and-the-status-of-belarusian-conscientious-objectors-in-belarus

XXVI По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/naselenie-i-migratsiya/migratsiya/statisticheskie-izdaniya/index_67489/

XXVII Relocation of people from Russia and Belarus to Georgia: results of survey and economic implications [Переселение на-селения из России и Беларуси в Грузию: результаты опроса и экономические последствия], German Economic Team, июль 2022 г., https://www.german-economic-team.com/wp-content/uploads/2022/09/GET_GEO_PS_01_2022_en.pdf

XXVIII Граждане России, Украины и Беларуси не только все чаще прибывают в Армению, но и остаются там дольше (ин-фографика), Fact Investigation Platform, 7 сентября 2022 г., https://fip.am/en/36827

XXIX Переезд из России и Беларуси: по-прежнему важен для экономики, German Economic Team, март-апрель 2023 г., https://www.german-economic-team.com/en/newsletter/zuzug-aus-russland-und-belarus-weiter-zentral-fuer-die-wirtschaft/

XXX Geiger, M., Syrakvash, V. (2023). Georgia as Transient Space and Talent Harbor for Russian and Belarussian IT Specialists [Гейгер М., Сиракваш В. (2023). Грузия как транзитное пространство и пристанище талантов для российских и бе-лорусских ИТ-специалистов]. Journal of International Migration and Integration, Том 24, с. 957–978. https://link.springer. com/article/10.1007/s12134-023-01082-0

XXXI Belarus – Displacement Surveys with Refugees from Ukraine, TCNs and other migrants [Беларусь – Исследования перемещений беженцев из Украины, граждан третьих стран и других мигрантов], Раунд 2 (01 сентября – 30 ноября 2022 г.), https://dtm.iom.int/reports/belarus-displacement-surveys-refugees-ukraine-tcns-and-other-migrants-round-2-01-september

XXXII Агентства ООН в Беларуси совместно реагируют на кризис украинских беженцев, 2 марта 2023 г., https://belarus. un.org/en/221414-united-nations-agencies-belarus-jointly-respond-ukrainian-refugees'-crisis

[xxxiii] Ukraine Refugee Situation, Operational Data Portal [Положение украинских беженцев, Портал оперативных данных], УВКБ ООН https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine

[xxxiv] Беженцы из Украины в Беларуси: потребности, намерения и процесс интеграции, 25 сентября 2023 г., https:// belarus.iom.int/news/refugees-ukraine-belarus-needs-intentions-and-integration-challenges

[xxxvi] См., напр.: How Belarus became gateway to EU for Middle East migrants [Как Беларусь стала воротами в ЕС для мигрантов с Ближнего Востока], Reuters, 9 ноября 2021 г., https://www.reuters.com/world/how-belarus-became-gateway-eu-middle-east-migrants-2021-11-09/; How Belarus is helping 'tourists' break into the EU [Как Беларусь помо-гает «туристам» прорваться в ЕС], BBC, 22 октября 2021 г., https://www.bbc.co.uk/news/world-58952867

[xxxvi] Łubiński, P. (2022). Hybrid Warfare or Hybrid Threat – The Weaponization of Migration as an Example of the Use of Lawfare – Case Study of Poland [Лубинский П. (2022). Гибридная война или гибридная угроза – использование ми-грации в качестве оружия как пример правовой конфронтации – исследование на примере Польши]. Polish Political Science Yearbook, 51(1), 43-55.

[xxxvii] Belarus: EU adopts 5th package of sanctions over continued human rights abuses and the instrumentalisation of migrants [Беларусь: ЕС принимает пятый пакет санкций в связи с продолжающимися нарушениями прав человека и инструментализацией мигрантов], 2 декабря 2021 г., https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/12/02/belarus-eu-adopts-5th-package-of-sanctions-over-continued-human-rights-abuses-and-the-instrumentalisation-of-migrants/

[xxxviii] EU to 'blacklist' firms trafficking migrants to Belarus [ЕС внесет в «черный список» фирмы, переправляющие мигрантов в Беларусь], 23 ноября 2021 г., https://www.dw.com/en/belarus-eu-to-target-firms-trafficking-migrants-with-blacklist/a-59910931

[xxxix] See: https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/belarus-sponsored-migration-movements-and-response-by-lithuania-latvia-and-poland; https://warsawinstitute.org/tightening-immigration-and-border-policy-initiatives-in-the-baltics/

[xl] Lithuania declares state of emergency over migrant arrivals from Belarus [Литва объявляет чрезвычайное положение в связи с прибытием мигрантов из Беларуси], Euronews, 3 июля 2021 г., https://www.euronews.com/2021/07/03/lithuania-declares-state-of-emergency-over-migrant-arrivals-from-belarus; GGovernment takes decision to install a physical barrier on the border with Belarus, to be built by EPSO-G [Правительство принимает решение об установке физического барьера на границе с Беларусью, который будет построен EPSO-G], 23 августа 2021 г., Правительство Литовской Республики, https://lrv.lt/en/news/government-takes-decision-to-install-a-physical-barrier-on-the-border-with-belarus-to-be-built-by-epso-g/

[xli] Latvia declares state of emergency over migrant inflix at Belarus border [Латвия объявляет чрезвычайное положение из-за наплыва мигрантов на границе с Беларусью], 10 августа 2021 г., France24, https://www.france24.com/en/europe/20210810-latvia-declares-state-of-emergency-over-belarus-migrant-influx

[xlii] Forti, M. (2023). Belarus-sponsored Migration Movements and the Response by Lithuania, Latvia, and Poland: A Critical Appraisal [Форти М. (2023). Спонсируемые Беларусью миграционные перемещения и реакция Литвы, Латвии и Польши: критическая оценка]. European Papers, Том 8, № 1. https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/belarus-sponsored-migration-movements-and-response-by-lithuania-latvia-and-poland

[xliii] См., напр.: Czarnota, K., Górczyńska, M., Białas, J., Jagura, J., Szuleka, M., & Witko, D. (2022). The Lawless Zone: Polish-Belarusian Border Monitoring [Чарнота К., Гурчиньска М., Бялас Дж., Ягура Дж., Шулека М. и Витко Д. (2022). Зона беззакония: мониторинг польско-белорусской границы]. Хельсинкский фонд по правам человека. https://hfhr.pl/ upload/2023/09/the-lawless-zone.pdf

[xliv] Польша приостановит действие права на убежище в связи с эскалацией «гибридной войны» на границе с Беларусью, 12 октября 2024 г., https://www.politico.eu/article/poland-donald-tusk-asylum-right-border-migration-belarus-russia-hybrid-war-eu/

УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИЕЙ И ПОЛИТИКА МИГРАЦИИ

Украина и Молдова на пути присоединения к ЕС: ожидаемые реформы в сфере миграции, убежища и управления границами

Аналитический бриф

Агнешка Кулеса

апрель 2025

Резюме

В данном Аналитическом отчете рассматриваются вызовы, с которыми сталкиваются Украина и Молдова, приводя свою политику в области миграции, убежища и управления границами в соответствие со стандартами ЕС в рамках процесса своего вступления. После российского вторжения в Украину в 2022 г. обе страны получили статус кандидатов на вступление в ЕС, что вновь привлекло внимание к процессу расширения. Уникальное положение Украины как страны, находящейся в состоянии активного конфликта, и геополитическая уязвимость Молдовы усугубляют сложность их вступления.

Процесс вступления в ЕС структурирован вокруг 35 глав нормативно-правовой базы (acquis), среди которых Глава 24 «Правосудие, свобода и безопасность», играющая ключевую роль. В этой главе рассматриваются вопросы политики в области миграции, убежища и управления границами, требующие приведения законодательства в соответствие, институциональных реформ и наращивания потенциала. Обе страны должны имплементировать законы ЕС, предусмотреть меры реагирования на случай демографических кризисов и инвестировать в технологические и эксплуатационные улучшения для эффективного управления границами.

Украина сталкивается с огромными вызовами из-за войны, перемещения людей и эмиграции. Учитывая, что миллионы граждан находятся за рубежом и являются внутренне перемещенными лицами, рынок труда с трудом удовлетворяет спрос в ключевых секторах. Законодательные реформы в значительной степени обеспечили соответствие стандартам ЕС, однако практическая реализация отстает, особенно в вопросах убежища и интеграции беженцев, а также управления границами.

Молдова, борющаяся с демографическим спадом и эмиграцией, добилась прогресса в модернизации институтов и согласовании политики. Однако ограниченность ресурсов, недостаточная инфраструктура и зависимость от международной помощи препятствуют достижению долгосрочной устойчивости. Страна также должна улучшить управление границами и усовершенствовать процедуры убежища.

В заключительной части отчета подчеркивается необходимость устойчивых реформ, финансовых инвестиций и общественной поддержки для управления процессом вступления.

Введение

После российского полномасштабного вторжения в Украину 24 февраля 2022 г. процесс расширения ЕС приобрел новый импульс. Оперативная подача заявки на членство в ЕС Украиной 28 февраля 2022 г., а затем Молдовой 3 марта 2022 г. вызвала решительную реакцию со стороны ЕС. Быстрое одобрение со стороны председателя Европейской комиссии Урсулы фон дер Ляйен, заявившей, что Украина — «одна из нас, и мы хотим видеть ее в Европейском Союзе»[1], стало сигналом решительной политической приверженности. Дополнительная поддержка проявилась в призыве Европейского парламента предоставить Украине статус кандидата в ЕС всего несколько дней спустя[2]. Версальская декларация, принятая главами государств и правительств стран ЕС 10-11 марта 2022 г.[3], подтвердила европейские связи Украины и приверженность ЕС поддержке ее европейского пути. Такая быстрая мобилизация институтов ЕС и государств-членов, включая последующую поддержку Президента Франции Эммануэля Макрона, который перешел от осторожности к отстаиванию скорейшего вступления, подчеркнула высокие ставки.

К июню 2022 г. Европейская комиссия рекомендовала предоставить статус кандидата как Украине, так и Молдове, отразив прогресс в реализации их Соглашений об ассоциации с ЕС[4]. 23-24 июня 2022 г. Европейский Совет предоставил Украине и Молдове статус кандидата[5], сбалансировав геополитическую необходимость с долгосрочными требованиями Копенгагенских критериев и способностью ЕС интегрировать новых членов. Это решение также подтвердило более широкую приверженность ЕС Западным Балканам, что стало сигналом возобновления активности в его политике расширения.

8 ноября 2023 г. Европейская комиссия опубликовала новый Пакет расширения[6], в котором предлагается условно открыть переговоры о вступлении с Украиной и Молдовой, а также содержится комплексная оценка ключевых областей, в которых в каждой стране требуется проведение реформ. Кроме того, Пакет расширения включал существующее предложение Комиссии о предоставлении Украине инструмента финансовой поддержки в размере 50 млрд евро. Решение об открытии переговоров о вступлении было принято Европейским Советом на заседании 14-15 декабря 2023 г.[7]

После того, как в начале июня 2024 г. Европейская комиссия подтвердила, что Украина и Молдова выполнили необходимые предварительные условия, послы ЕС «в принципе согласовали» переговорные рамки о вступлении с обеими странами[8]. 25 июня 2024 г. ЕС официально начал переговоры с Украиной и Молдовой в ходе первых межправительственных конференций, что ознаменовало переход от политического одобрения к осуществлению технического контроля[9].

Эти переговоры будут охватывать 35 глав нормативно-правовой базы (acquis) ЕС, при этом особое значение имеет Глава 24 «Правосудие, свобода и безопасность».

Прогресс в выполнении Главы 24 – это не просто бюрократическое требование, а важнейший тест готовности каждой страны соответствовать нормам и ценностям ЕС. Темпы и успешность процесса присоединения будут зависеть от достижений в областях, охваченных Главой 24. В соответствии с Главой 24, Украина и Молдова должны реализовать конкретные решения, которые приведут их законы и практику в соответствие с политикой ЕС, включая недавно принятый Пакт ЕС о миграции и убежище.

В данном Аналитическом отчете рассматриваются конкретные вызовы, с которыми сталкиваются Украина и Молдова, приводя свою политику в области миграции, убежища и управления границами в соответствие со стандартами ЕС в рамках Главы 24. Его целью является поддержка стратегического планирования и разработки политики путем выявления ключевых пробелов в принятии нормативно-правовой базы (acquis) ЕС и предоставление действенных рекомендаций, которые помогут обеим странам на пути к членству в ЕС. Отчет начинается с обзора основных положений Главы 24, оценивает текущее положение Украины и Молдовы, выделяет области, требующие реформирования, и завершается синтезом ключевых идей и заключительных размышлений в поддержку эффективного обеспечения соответствия требованиям ЕС.

1. Глава 24

1.1. Ключевые разделы политики и охваченные направления

Вставка 1: Направления, охваченные Главой 24

19.10.10	**Отмена внутреннего пограничного контроля**
19.10.20	**Пересечение внешних границ**
19.10.30	**Политика в сфере убежища**
19.10.40	**Иммиграция и права граждан третьих стран**
19.20	**Судебное сотрудничество по гражданским делам**
19.30	**Сотрудничество полиции и судебных органов по уголовным и таможенным делам**
19.40	**Программы**
19.50	**Внешние отношения**

См: Справочник законодательства Европейского Союза

Глава 24 является опорой для определения основных элементов безопасности, стабильности и государственного управления, которые имеют важное значение как для стран-кандидатов, так и для ЕС. В соответствии с **Кластерами Основ процесса**, она открывается первой и закрывается последней в процессе переговоров, определяя темпы присоединения. В этой главе описываются **важнейшие политические меры и положения, направленные на поддержание общественного порядка, защиту прав граждан и обеспечение эффективного сотрудничества судебных и правоохранительных органов**. Для стран-кандидатов соблюдение этих стандартов не подлежит обсуждению – это жизненно важно для поддержания верховенства права, защиты прав человека и обеспечения безопасности ЕС. Это требует существенных реформ, включая модернизацию правовой базы, укрепление институционального потенциала и содействие международному сотрудничеству.

Основное внимание в Главе 24 уделяется **судебной системе и защите основных прав.** Страны-кандидаты должны обеспечить, чтобы их судебная система функционировала без политического вмешательства, эффективно и беспристрастно обеспечивая верховенство права. Такая независимость имеет решающее значение для поддержания общественного доверия и справедливого отправления правосудия. Глава также предусматривает всеобщий доступ к правосудию, гарантируя каждому человеку возможность использовать средства правовой защиты и право на справедливое судебное разбирательство.

Политика в области миграции и предоставления убежища является еще одним краеугольным камнем Главы 24. Установление процедур убежища, соответствующих стандартам ЕС, имеет первостепенное значение не только для защиты действительно нуждающихся в ней лиц, но и для поддержания единства процесса убежища. **Эффективное управление границами** имеет не меньшее значение, поскольку предотвращает нерегулируемую миграцию и обеспечивает безопасность внешних границ ЕС. Кроме того, политика, поддерживающая **интеграцию мигрантов в общество**, имеет жизненно важное значение для инклюзивных сообществ.

Глава 24 также охватывает **сотрудничество полиции и борьбу с преступностью.** Укрепление сотрудничества между национальными полицейскими силами и агентствами ЕС, такими как Европол, имеет жизненно важное значение для борьбы с трансграничной преступностью. Такой совместный подход обеспечивает единообразное реагирование на правоохранительные вызовы по всему ЕС. Разработка стратегий борьбы с организованной преступностью, терроризмом, торговлей людьми и контрабандой наркотиков имеет решающее значение для ликвидации преступных сетей и обеспечения общественной безопасности. Более того, для поддержания прозрачности, честности и доверия общественности к институтам необходимы надежные меры по борьбе с коррупцией.

Визовая политика является еще одним важным разделом Главы 24. Приведение национальной визовой политики в соответствие с требованиями ЕС, включая выдачу шенгенских виз, имеет решающее значение для упрощения поездок и повышения безопасности. В целях предотвращения мошенничества и повышения общего уровня безопасности проездные документы должны соответствовать стандартам ЕС, обеспечивая при этом беспрепятственность трансграничного перемещения.

1.2. Положения о миграции, убежище и управлении границами

Подход ЕС к вопросам миграции, убежища и управления границами является динамичным и постоянно развивается, реагируя на возникающие вызовы. Нормативно-правовая база ЕС в этих областях охватывает широкий спектр законодательных и политических мер, направленных на управление как легальной, так и нерегулируемой миграцией, обеспечение прав мигрантов и установление общего подхода к убежищу и защите беженцев. Главная цель – управлять миграцией таким образом, чтобы это приносило пользу как мигрантам, так и принимающим обществам, обеспечивая при этом безопасность и соблюдая международные стандарты защиты. Страны-кандидаты должны принять и внедрить у себя полный перечень инструментов политики в области миграции, убежища и управления границами, основные из которых перечислены ниже.

Легальная миграция и интеграция. ЕС содействует развитию легальных путей миграции, особенно для квалифицированных работников, студентов и исследователей. В числе актуальных политик:

Директива о Голубой Карте, направленная на привлечение высококвалифицированных специалистов из стран, не входящих в ЕС.

Директива о сезонных работниках, устанавливающая условия въезда и пребывания граждан стран, не входящих в ЕС, с целью трудоустройства в качестве сезонных работников.

Директива о внутрикорпоративных переводах, устанавливающая условия, при которых граждане стран, не входящих в ЕС, могут въезжать и работать в ЕС по внутрикорпоративному переводу, что способствует мобильности специалистов в многонациональных компаниях.

Директива о едином разрешении, упрощающая процесс подачи заявлений путем введения единого разрешения как на право трудоустройства, так и проживания в ЕС.

Директива о студентах и исследователях, регулирующая допуск и права граждан стран, не входящих в ЕС, въезжающих в ЕС для проведения исследований, обучения, стажировки и волонтерской работы, а также факультативные правила для школьников и участников программы Au Pair.

Директива о воссоединении семьи, устанавливающая правила, в соответствии с которыми граждане стран, не входящих в ЕС, могут привозить членов своих семей в любую страну ЕС, где они проживают на законных основаниях.

Условия долгосрочного проживания, позволяющие гражданам стран, не входящих в ЕС, получить разрешение на долгосрочное проживание в ЕС.

Убежище и международная защита. Общая европейская система предоставления убежища (CEAS) ЕС устанавливает законодательную базу и практику в области убежища, тогда как **Агентство Европейского Союза по вопросам убежища (EUAA)** способствует улучшению функционирования и реализации CEAS путем предоставления оперативной и технической помощи государствам-членам в оценке ходатайств о предоставлении международной защиты. CEAS регулируется следующими инструментами:

Директива о процедурах убежища, направленная на создание условий для принятия справедливых, быстрых и качественных решений о предоставлении убежища.

Директива об условиях приема, устанавливающая общие стандарты приема соискателей убежища на всей территории ЕС, такие как доступ к жилью, здравоохранению, образованию и трудоустройству при определенных условиях, обеспечивая достойный уровень жизни в соответствии с Хартией основных прав.

Квалификационная директива, разъясняющая основания для предоставления международной защиты и обеспечивающая доступ к правам и мерам интеграции для бенефициаров международной защиты.

Дублинский регламент, оптимизирующий процесс определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, усиливающий защиту соискателей убежища и разъясняющий правила, регулирующие межгосударственные отношения.

Регламент EURODAC, поддерживающий Дублинскую систему и позволяющий определять государство-член, ответственное за обработку ходатайства о предоставлении убежища, посредством использования базы данных отпечатков пальцев ЕС, а также предоставляющий правоохранительным органам в строго ограниченных условиях доступ к этой базе данных для предотвращения, выявления или расследования тяжких преступлений, таких как убийства и терроризм.

Управление границами и безопасность. Страны-кандидаты должны продемонстрировать свою способность эффективно управлять своими границами и охранять их, что имеет важное значение для предотвращения нерегулируемой миграции, торговли людьми и контрабанды. На пути к присоединению им следует соблюдать **Шенгенский acquis** как часть нормативно-правовой базы (acquis) ЕС, включая тщательные проверки на границах и эффективные системы пограничного контроля. Этот шаг также необходим для вступления в Шенгенскую зону, которая облегчает беспаспортные поездки между большинством стран ЕС. После вхождения страны в ЕС она не становится автоматически частью Шенгенской зоны, а должна сначала пройти процедуру оценки, чтобы продемонстрировать свою способность эффективно управлять внешними границами и соответствовать требованиям Шенгенского acquis.

Управление внешними границами ЕС является общей ответственностью государств-членов ЕС и самого ЕС, включая соответствующие институты и агентства ЕС. Важным инструментом политики в этом контексте является **Европейское интегрированное управление границами (ЕИУГ)**, реализуемое **Европейским агентством пограничной и береговой охраны (Frontex)** и **Европейской пограничной и береговой охраной**, в состав которых входят пограничные и береговые органы государств-членов. ЕС также тесно сотрудничает со странами, не входящими в ЕС, в целях предотвращения нерегулируемой миграции, борьбы с торговлей людьми и улучшения условий жизни в странах происхождения. С этой целью **Директива ЕС о возвращении** служит основой для возвращения неурегулированных мигрантов в страны их происхождения гуманным и достойным образом.

Реагирование на кризисы и международное сотрудничество. У ЕС есть механизмы реагирования на миграционные кризисы, такие как внезапное увеличение потоков беженцев. К ним относятся Директива о временной защите, которая обеспечивает немедленную защиту перемещенным лицам, а также усилия ЕС по перемещению соискателей убежища между государствами-членами в периоды их большого притока. Помимо этого, ЕС сотрудничает со странами происхождения и транзита для устранения коренных причин миграции, таких как бедность, конфликты и изменение климата. Эти партнерства часто включают помощь в целях развития, поддержку в наращивании потенциала и соглашения о реадмиссии.

Пакт ЕС о миграции и убежище. Политика ЕС в области миграции, убежища и границ постоянно развивается в ответ на меняющиеся миграционные тенденции и геополитические события. 14 мая 2024 г. Совет ЕС официально принял **новый Пакт о миграции и убежище**, являющийся ярким примером этой эволюции. Пакт базируется на четырех столпах, обеспечивающих комплексное и согласованное управление миграцией на всей территории ЕС.

Первый столп – **обеспечение безопасности внешних границ** – предусматривает надежные скрининговые процессы для идентификации и управления лицами, въезжающими в ЕС, расширение базы данных EURODAC для отслеживания соискателей убежища и неурегулированных мигрантов, а также внедрение обязательных пограничных процедур для лиц с высоким уровнем риска, наряду с протоколами действий в чрезвычайных ситуациях. Второй столп фокусируется на **быстрых и эффективных процедурах** путем установления четких правил предоставления убежища для определения ответственных стран ЕС, обеспечения надлежащих условий жизни для соискателей убежища, гармонизации квалификационных требований к статусу беженца и предотвращения злоупотреблений посредством применения строгих процедур убежища. Третий столп подчеркивает **эффективную систему солидарности и ответственности**, предусматривающую постоянный механизм для получения странами ЕС поддержки, включая переселение и финансовые взносы, при поддержке агентств и фондов ЕС. Он также разъясняет правила ответственности за ходатайства о предоставлении убежища и предотвращает вторичные перемещения, требуя подачи заявлений в стране первого въезда. Четвертый столп **интегрирует миграцию в международное партнерство** с целью предотвращения неурегулированного выезда путем усиления пограничного контроля в странах-партнерах, борьбы с незаконным ввозом мигрантов через реализацию целевого партнерства, расширения сотрудничества в вопросах реадмиссии и популяризации легальных путей миграции посредством таких инициатив ЕС, как Фонд талантов (Talent Pool) и Партнерства талантов (Talent Partnerships).

Странам-кандидатам необходимо понимать и эффективно интегрировать эти комплексные меры в свою национальную политику в процессе присоединения. Сложность и широта рассматриваемых вопросов требуют проведения масштабных реформ для достижения полного соответствия стандартам ЕС, изложенным в Главе 24.

2. Украина: Текущее состояние дел и основные вызовы

2.1 Контекст присоединения

Украина стала первой страной, которая подала заявку на членство в ЕС, находясь в активной фазе полномасштабной войны на своей территории, что делает ее кандидатуру уникально сложной как с геополитической точки зрения, так и с точки зрения безопасности. Путь ее присоединения заключается не только в обеспечении соответствия нормативно-правовой базе ЕС, но и в тесной связи с безопасностью Европы в более широком контексте. Украина как потенциальное государство-член ЕС будет находиться на первой линии защиты восточных границ ЕС, что предъявляет дополнительные требования к управлению миграционными потоками, поддержанию стандартов защиты беженцев и охране будущих внешних границ ЕС – и все это в условиях продолжающейся военной экономики и военного управления.

Война с Россией кардинально изменила миграционный ландшафт Украины, принеся с собой как непосредственные вызовы, так и серьезные долгосрочные последствия. Вторжение вызвало **серьезный кризис перемещения, увеличив и без того высокие показатели перемещения и эмиграции**, наблюдавшиеся в последнее десятилетие. По данным УВКБ ООН, по состоянию на декабрь 2024 г. более 6,8 млн перемещенных украинцев обратились за защитой по всему миру[10], что привело **к демографическому сдвигу**, ставящему под угрозу восстановление Украины. Окончательное возвращение этих перемещенных лиц будет иметь решающее значение для восстановления Украины, однако это сопряжено с неопределенностью, поскольку многие из них могут обосноваться за рубежом на постоянной основе к тому времени, когда обстоятельства позволят им вернуться. Это создает риск для рынка труда Украины и его стабильности, особенно в секторах, где задействованы женщины, учитывая, что 70% перемещенных взрослых составляют женщины[11]. Кроме того, потенциальная возможность устойчивой «утечки мозгов» квалифицированных работников, которые решат не возвращаться, может еще больше затруднить экономический рост и технологический прогресс страны[12].

В отчетах по Украине за 2023 г. и 2024 г., которые сопровождали Сообщение ЕС о политике расширения, подчеркивался прогресс Украины в реализации законодательства ЕС в области правосудия, свободы и безопасности[13]. Однако в отчете за 2023 г. также подчеркивается настоятельная необходимость разработки **контекстно-зависимой стратегии миграционной политики** и пересмотренной Стратегии интегрированного управления границами, а в отчете за 2024 г. среди прочего подчеркивается **необходимость большего соответствия стандартам ИУГ ЕС и расширения межведомственного сотрудничества**.

В феврале 2024 г. Кабинет Министров Украины утвердил План действий по выполнению рекомендаций Европейской комиссии, представленных в отчете в

рамках Пакета расширения ЕС 2023 года[14]. В этом документе, охватывающем более 100 страниц, изложено более 350 конкретных мер по выполнению политических и переговорных рекомендаций, направленных на подготовку Украины к переговорам о вступлении в ЕС. Однако акцент Плана действий на **гибкой и адаптивной политике** свидетельствует о потенциальном дефиците долгосрочного, инициативного планирования. Продолжающийся конфликт вынудил Украину сосредоточиться на неотложных миграционных кризисах, а не на разработке устойчивой, перспективной миграционной политики — подхода, который вскоре станет необходимым как для интеграции в ЕС, так и для долгосрочного национального послевоенного восстановления.

Рис. 1: Основные показатели динамики населения и миграции, Украина, 2024/25 и 2040



Источники: World Bank DataBank, IOM Displacement Tracking Matrix, Operational Data Portal UNHCR, World Population Review, Macrotrends, Statista

2.2 Оценка недостатков политики

Миграционная политика и ключевые реформы для вступления в ЕС

Стратегия государственной миграционной политики на 2017-2025 годы была обновлена в январе 2024 г. Изменения, внесенные в Стратегию, представляют собой кардинальную **эволюцию миграционной политики страны, обусловленную двойными императивами: устойчивостью во время войны и европейской интеграцией**. Учитывая колоссальное перемещение населения, вызванное вторжением России, Стратегия отдает приоритет защите и интеграции ВПЛ и беженцев, одновременно разрабатывая стимулы для возвращения украинских мигрантов, которые крайне нужны для послевоенного восстановления. Гармонизируя миграционную политику со стандартами ЕС – посредством обновления визовой политики, межведомственной координации и усовершенствования систем данных – Украина сигнализирует о своей готовности соответствовать европейским нормам. Эти изменения также направлены на преодоление более широких демографических вызовов путем поощрения репатриации, привлечения квалифицированной рабочей силы и увеличения объемов рабочей силы, необходимых для восстановления экономики. При этом в Стратегии подчеркивается ряд критических пробелов, включая **отсутствие комплексных программ репатриации для украинцев за рубежом, неэффективную политику интеграции иностранцев, ограниченные перспективы трудоустройства для иностранных выпускников украинских учебных заведений и сохраняющиеся вызовы, связанные с нерегулируемой миграцией**. Решение этих проблем станет значительным шагом вперед в миграционной политике Украины, однако одного лишь этого может быть недостаточно для гарантии прогресса на пути к вхождению в ЕС. Эти усилия должны быть подкреплены дополнительными мерами, такими как укрепление правовой базы для борьбы с расизмом, ксенофобией и дискриминацией, а также обеспечение гуманного обращения с мигрантами в числе других важных реформ.

Первоначальному плану действий, разработанному для реализации Стратегии, не хватало последовательности и глубины, необходимых для достижения заявленных целей. Вместо четкой дорожной карты план содержал разрозненные меры, которые не соответствовали целям Стратегии и не давали оснований для действий. В 2024 г. Государственная миграционная служба опубликовала проект распоряжения Кабинета Министров об утверждении плана мероприятий на 2024-2025 годы, направленный на реализацию завершающего этапа Стратегии. Проект плана, разработанный с участием органов государственной власти, региональных советов, научных учреждений и международных организаций, включал межведомственные меры по достижению целей Стратегии с учетом последствий военного вторжения России. Хотя документ предполагал публичные комментарии и предложения, никаких откликов получено не было. Отсутствие участия общественности свидетельствует о **разрыве между политиками и широкими слоями населения**, что вызывает обеспокоенность относительно прозрачности и инклюзивности процесса принятия политических решений.

План мероприятий был утвержден Кабинетом Министров 3 сентября 2024 г. Этот довольно амбициозный **механизм модернизации управления миграцией** делает упор на цифровой трансформации, административной эффективности и инклюзивности. В нем излагаются конкретные задачи, измеримые показатели и определенные обязанности ключевых ведомств с целью оптимизации таких процессов, как выдача оцифрованных документов и интеграционные меры. Однако, хотя план демонстрирует стратегические намерения, его эффективность зависит от точности его индикаторов и осуществимости установленных сроков. Некоторые цели остаются нечетко определенными и не имеют количественных показателей или промежуточных этапов, что может затруднить отслеживание прогресса. Для того чтобы полностью реализовать свои цели и соответствовать стремлениям по вступлению в ЕС, **будущая стратегия и связанные с ней планы действий должны отдавать приоритет четким, измеримым результатам, надежной межведомственной координации и инициативному управлению рисками**.

В ответ на ожидаемые вызовы на рынке труда Министерство социальной политики Украины опубликовало проект Стратегии демографического развития на период до 2040 года в мае 2024 г. Утвержденная Кабинетом Министров 30 сентября 2024 г. стратегия направлена на содействие росту населения за счет миграции, включая усилия по привлечению иностранных работников. Однако пробелы в правовой базе, такие как **отсутствие единого разрешения на проживание и трудоустройство, непоследовательные правила доступа на рынок труда для студентов, соискателей убежища и лиц без гражданства**, препятствуют эффективной интеграции иммигрантов на рынке труда. Эти недостатки могут привести к несоответствию между целями политики и реальными возможностями Украины по привлечению и удержанию квалифицированной рабочей силы из числа иммигрантов, что имеет решающее значение для реконструкции и послевоенного восстановления.

Ряд других пробелов в правовой базе Украины, касающейся управления миграцией, могут повлиять на ее способность обеспечить соответствие стандартам вступления в ЕС. **Отсутствие утвержденных межведомственных механизмов координации миграционных кризисов** свидетельствует о неготовности к управлению масштабными потоками мигрантов и беженцев. **Ограниченное применение добровольного возвращения** из-за нехватки финансирования свидетельствует о слабости системы возвращения. Интегрированная информационная система управления миграцией, хотя и внедряется, по-прежнему используется не в полной мере из-за недостаточно проработанного законодательства, регулирующего обработку биометрических данных. Это ограничение ослабляет **возможности межведомственного сотрудничества** – важнейшего компонента эффективного управления миграцией. Без надежных механизмов обмена данными и координации Украине будет сложно соответствовать строгим стандартам ЕС по управлению миграцией, особенно в плане выявления и отслеживания неурегулированных мигрантов и борьбы с торговлей людьми.

Наконец, значительные масштабы украинской миграции в ЕС вызывают опасения относительно потенциальной **чрезмерной зависимости от рынков труда ЕС**. Устраняя пробелы в системе управления миграцией, **Украине необходимо разработать стратегии эффективного управления как исходящей, так и входящей миграцией** для плавной интеграции в ЕС, особенно с учетом опыта проживания на его территории большого количества мигрантов из стран, не входящих в ЕС, до начала полномасштабной войны с Россией[15]. Приведение миграционной политики в соответствие со стандартами ЕС имеет решающее значение, но не менее важно обеспечить, чтобы внутренний рынок труда Украины оставался устойчивым, конкурентоспособным и мог удовлетворять собственные потребности в рабочей силе. Достижение этого баланса будет иметь жизненно важное значение для долгосрочного экономического восстановления Украины и успешной интеграции в ЕС.

Убежище: Разрыв между законодательством и его имплементацией

Законодательство Украины в области убежища **в целом соответствует стандартам ЕС**, однако практическая реализация сталкивается с препятствиями, особенно в контексте продолжающейся войны. Ограничения возможностей, правовые корректировки в условиях военного положения и бюрократическая неэффективность ослабляют функциональность системы, выявляя разрыв между политикой и практикой.

В отчете по Украине за 2024 г. подчеркивается необходимость **дальнейшего улучшения в части управления убежищем.** Важнейший элемент любой надежной системы убежища – планирование интеграции беженцев – столкнулся с серьезными неудачами. Хотя Украина начала разрабатывать **план интеграции беженцев** в 2021 г., процесс был прерван начавшейся войной. Без этой структуры соискатели убежища рискуют остаться на обочине общества, что затруднит им построение стабильной жизни и внесение вклада в развитие новых сообществ. Ситуацию усугубляют финансовые ограничения и ограниченные возможности местных органов власти. Война отвлекла ресурсы от долгосрочной интеграции беженцев и перенаправила их на удовлетворение насущных, неотложных нужд. Без надлежащего финансирования и сильной местной поддержки усилия по интеграции рискуют свестись к простым поверхностным мерам, превратив систему убежища во временный инструмент управления кризисом, а не в устойчивое долгосрочное решение.

Хотя в отчете за 2024 г. подтверждается, что случаев принудительной репатриации или отказа во въезде на границе не зафиксировано, недавние изменения в Законе о беженцах, внесенные в апреле 2023 г., могут породить еще одну важную проблему. **Ограничив Государственную пограничную службу (ГПС) в принятии ходатайств о предоставлении убежища** от лиц, прибывающих из безопасных стран в период военного положения, Украина рискует нарушить

принцип запрета на принудительную репатриацию. Хотя ограничение может быть представлено как необходимость военного времени, оно вызывает этические и правовые опасения, особенно в отношении лиц, спасающихся от преследований и следующих транзитом через безопасные страны. Подобные меры могут подорвать выполнение Украиной международных обязательств, в том числе Женевской конвенции 1951 года о статусе беженцев.

В отчете по Украине за 2024 г. подчеркивается вторая важная область, требующая улучшения: ограниченная поддержка соискателей убежища из-за нехватки персонала и ограниченных возможностей. Особую озабоченность вызывает ограниченное предоставление **психологической и социальной поддержки соискателям убежища**, которая по-прежнему испытывает нехватку финансирования и персонала, несмотря на то, что она предусмотрена законом. **Инфраструктура убежища в Украине**, включая его центры размещения, **недостаточно обеспечена ресурсами** и предоставляет минимальную интеграционную поддержку и психосоциальную помощь. Это несоответствие между правовыми обязательствами и практическими реалиями ослабляет доверие к системе убежища и ее влияние, демонстрируя ее неготовность к обработке масштабных запросов на предоставление убежища или осуществлению деятельности в долгосрочной перспективе.

Наконец, несмотря на приведение законодательства в соответствие со стандартами ЕС в сфере убежища, в Украине отсутствует устоявшаяся дорожная карта сотрудничества с Агентством Европейского Союза по вопросам убежища (EUAA). Этот пробел указывает на **недостаточную международную координацию**, что имеет важное значение для эффективного рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища и обеспечения практического соответствия Украины нормам ЕС. В отчете по Украине за 2024 г. этот вопрос обозначен как третья критическая проблема и указано, что Украина должна быть готова начать переговоры с EUAA.

Управление границами: Вступление в ЕС в условиях конфликта и миграционного давления

Будущая роль Украины как «пограничника» на восточной границе ЕС влечет за собой ряд сложных вызовов в контексте вступления в ЕС. Хотя географическое положение страны делает ее критически важной для контроля миграционных потоков из Азии в ЕС, оно также оказывает **огромное давление на инфраструктуру и ресурсы Украины**. Управление транзитом мигрантов, включая лиц с неурегулированным статусом, потребует ресурсов для внедрения и обеспечения соблюдения миграционных стандартов ЕС, в т.ч. в таких областях, как пограничный контроль и борьба с торговлей людьми.

Изменения 2023 г. в Стратегии интегрированного управления границами (ИУГ) Украины отражают двойное давление продолжающейся войны с Россией и требований, связанных с кандидатством на вступление в ЕС. Изменения направлены на модернизацию инфраструктуры, внедрение передовых технологий, таких как биометрические проверки и автоматизированный анализ рисков, а также на расширение сотрудничества с Европейским агентством пограничной и береговой охраны (EBCGA) с целью преобразования управления границами в оптимизированную, безопасную и ориентированную на права человека систему. Предлагаемые меры отдают приоритет восстановлению границ на деокупированных территориях, завершению работ по демаркации и улучшению условий на пунктах пересечения границы для удовлетворения растущих потребностей.

Несмотря на столь амбициозное видение, в Стратегии по-прежнему отмечаются существенные пробелы, которые ставят под сомнение ее эффективность. **Ограниченное финансирование, нехватка персонала для пограничных операций и устаревшая инфраструктура** являются критическими слабыми местами, особенно в деокупированных и отдаленных районах страны. Хотя в Стратегии делается упор на модернизацию и соответствие нормам ЕС, задержки в демаркации, несовершенство ИТ-систем и слабая межведомственная координация препятствуют прогрессу. Кроме того, в отчете по Украине за 2023 г. подчеркивается **отсутствие достаточных механизмов мониторинга** и недостаток конкретных количественных индикаторов для отслеживания прогресса, связанного с реализацией Стратегии. План действий на 2023-2025 годы по внедрению ИУГ позволил добиться лишь некоторого прогресса в этих областях.

В законодательном плане Украина привела многие положения своей политики пограничного контроля в соответствие с нормами ЕС. Оставшиеся пробелы, как отмечено в отчете по Украине за 2023 г., включают отсутствие **законодательства, требующего от авиакомпаний предоставлять предварительную информацию о пассажирах** (API), которая является ключевым компонентом современных систем пограничного контроля ЕС. Несмотря на пилотные испытания в киевском международном аэропорту Борисполь, отсутствие общенациональной системы предварительной информации о пассажирах (API) ограничивает возможности Украины по предотвращению нерегулируемой миграции и повышению безопасности. Параллельно с решением существующих проблем в этой сфере Украина также должна учитывать ожидаемые законодательные изменения в ЕС. 1 марта 2024 г. Европейский парламент и Совет достигли предварительного соглашения о новом законодательстве, обязывающем авиаперевозчиков собирать и передавать предварительную информацию о пассажирах (API) для повышения безопасности на внешних границах ЕС и борьбы с преступностью. Новые правила стандартизируют и гармонизируют порядок сбора данных о пассажирах во время регистрации и их передачи властям, сводя к минимуму сбои в процессе путешествия. Украине также предстоит адаптироваться к этим новым стандартам.

Еще один вызов – **задержка разработки Украиной Шенгенского плана действий**, который является важным шагом на пути к возможному членству в Шенгенской зоне. Такая задержка вызывает обеспокоенность относительно способности Украины адаптировать свою практику управления границами к шенгенским требованиям, особенно в части надзора, анализа рисков и межведомствен-

ной координации. Хотя механизмы анализа рисков в Украине, как сообщается, приближаются к стандартам ЕС, в оперативном сотрудничестве и обмене информацией сохраняются значительные пробелы, что ограничивает осведомленность Украины о ситуации на границах.

Война также обострила возможности Украины в области управления границами. Государственная пограничная служба провела перераспределение более половины своего личного состава. В сочетании с уже существующей инфраструктурой и техническими недостатками такое сокращение персонала подрывает способность Украины осуществлять эффективный пограничный надзор и операции по борьбе с контрабандой. Более того, хотя Межведомственная рабочая группа по интегрированному управлению границами возобновила свою работу, война нарушила ее деятельность, а межведомственное сотрудничество, особенно в области обмена информацией в режиме реального времени и совместного анализа рисков, остается ограниченным.

Нехватка оборудования, особенно для обнаружения оружия и лиц, скрытых в транспортных средствах и контейнерах, создают дополнительные риски безопасности, как в контексте продолжающейся войны, так и в целях соблюдения требований ЕС. Усилия по модернизации пограничной инфраструктуры, такие как расширение программы eQueue, направлены на повышение эффективности пересечения границы как для граждан, так и для предприятий. Однако цифровизация международных пассажирских маршрутов и процессов содействия торговле пока еще находится на ранних стадиях, что ограничивает полный потенциал этих инициатив по оптимизации управления границами.

Коррупция по-прежнему является актуальной проблемой, в т.ч. на границе, где превентивные меры со стороны ГПС и Государственной таможенной службы считаются недостаточными. Несмотря на усилия по борьбе с коррупцией, необходимы более убедительные стратегии для эффективной борьбы с системными проблемами.

Украина получила значительную поддержку ЕС в рамках таких программ, как Миссия Европейского Союза по оказанию пограничной помощи (EUBAM) и миссия EUAM в Украине, которые предоставляют рекомендации и способствуют наращиванию потенциала. Однако **зависимость от внешних миссий** по внедрению и обеспечению соблюдения стандартов пограничного контроля ЕС вызывает обеспокоенность относительно способности Украины поддерживать эти улучшения самостоятельно. Финансируемые ЕС проекты, такие как проект EU4IBM-Resilience, имеют решающее значение для немедленного наращивания потенциала, но долгосрочный успех будет зависеть от способности Украины институционализировать эти изменения вне рамок донорских инициатив.

2.3 Ключевые области для улучшения

Ключевые направления улучшения в области миграции, убежища и управления границами в Украине предусматривают следующее:

Новая миграционная стратегия. В рамках своего стремления к вступлению в ЕС, Украина должна принять комплексную и перспективную миграционную стратегию, которая учитывает демографические потребности, требования рынка труда и миграционные стандарты ЕС. В стратегии необходимо отразить следующие ключевые приоритеты:

1. **Разработка комплексной структуры миграции.** Украина должна перейти от реактивной, краткосрочной миграционной политики к целостной структуре, которая предвосхищает демографические и миграционные тенденции послевоенного периода. Эта структура должна включать: 1) инициативную политику управления будущими миграционными кризисами; 2) комплексные программы репатриации, направленные на поощрение возвращения украинских мигрантов с предложением реинтеграционной поддержки, такой как помощь в получении доступа к жилью, образованию и трудоустройству; 3) правовые пути для квалифицированных иностранных работников и упрощенные системы оформления разрешений на проживание и трудоустройство в соответствии со стандартами ЕС.

2. **Приоритетное внимание восстановлению экономики и потребностям рынка труда.** Для решения проблем нехватки рабочей силы и демографического дисбаланса необходимы меры, которые: 1) привлекают иностранных работников в ключевые сектора, особенно квалифицированных специалистов, посредством упрощенных процедур и стимулов; 2) популяризируют программы добровольного возвращения для перемещенных за рубежом украинцев и реинтеграционные меры для поддержки их экономического участия; 3) устраняют правовые барьеры для студентов, соискателей убежища и лиц без гражданства для эффективного доступа к рынку труда.

3. **Решение социальных задач и проблемных вопросов в области прав человека.** Чтобы соответствовать стандартам ЕС, Украина должна усилить защиту мигрантов и обеспечить гуманное обращение путем: 1) борьбы с расизмом, ксенофобией и дискриминацией посредством правовых реформ и кампаний по повышению осведомленности общественности; 2) расширения социальных услуг и программ интеграции, включая языковую подготовку, трудоустройство и доступ к здравоохранению как для возвращающихся украинцев, так и для иностранных мигрантов.

Структура интеграции беженцев и подготовка к обсуждениям с EUAA. Чтобы укрепить структуру интеграции беженцев и подготовиться к обсуждениям с EUAA, Украина должна принять стратегический и комплексный подход, соот-

ветствующий стандартам ЕС, одновременно учитывая уникальные вызовы, связанные с продолжающейся войной и послевоенным восстановлением. Украина должна возобновить реализацию плана действий по интеграции беженцев, который был приостановлен из-за войны, и обеспечить отражение в нем текущих вызовов и постконфликтных реалий. Он должен включать контрольные показатели, соответствующие стандартам ЕС, и уделять внимание доступу к жилью, здравоохранению, образованию, трудоустройству и языковой подготовке. В процесс разработки и реализации плана следует вовлечь гражданское общество, международные организации и местные общины.

Новая стратегия управления границами. В новой стратегии необходимо отразить следующие ключевые области:

1. **Модернизация пограничной инфраструктуры.** Украине следует придавать приоритетное значение реконструкции и модернизации пограничной материально-технической базы для выполнения стандартов ЕС, обеспечив надлежащий надзор, безопасность и пропускную способность для растущих транзитных потребностей. Потребуются инвестиции в современное оборудование для выявления оружия, спрятавшихся лиц и незаконных товаров в транспортных средствах и контейнерах.

2. **Развитие цифровизации и систем данных.** Необходимо создать единую платформу для отслеживания миграции, торговли и анализа рисков, обеспечивающую совместимость с системами ЕС. Кроме того, следует устранить законодательные пробелы, чтобы обеспечить сбор, обработку и обмен биометрическими данными в соответствии со стандартами ЕС.

3. **Наращивание человеческих ресурсов и операционного потенциала.** Украине следует усилить кадровый состав ГПС, особенно в районах повышенного риска и отдаленных районах. Необходимо также обучить пограничный персонал практикам, мерам по борьбе с коррупцией, анализу рисков и использованию передовых технологий, которые соответствуют нормам ЕС. Украина также могла бы рассмотреть возможность создания специализированных групп, оснащенных оборудованием для реагирования на чрезвычайные ситуации, нерегулируемую миграцию и операции по борьбе с контрабандой.

4. **Создание прочных правовых и политических основ.** Украине следует разработать дорожную карту по выполнению шенгенских требований, сосредоточив внимание на надзоре, анализе рисков и межведомственной координации. Необходимо внедрить общенациональную систему API, соответствующую стандартам пограничного контроля ЕС.

Координация и межведомственное сотрудничество. Отсутствие единого межведомственного координационного механизма по управлению миграционными кризисами является существенным недостатком в управлении миграцией в Украине. Укрепление межведомственного сотрудничества, особенно в части обмена данными и координации мер реагирования, имеет решающее значение для эффективного управления масштабными притоками мигрантов. Однако необходимость улучшения координации и сотрудничества также касается общих областей миграции, убежища и управления границами. Украине следует оптимизировать свои усилия по улучшению координации и сотрудничества между ключевыми учреждениями в этих областях (напр., путем использования современных ИТ-систем для обмена данными в режиме реального времени, совместного обучения, региональных центров и пр.).

Мониторинг и подотчетность реализации стратегий и планов действий. В рамках национальных стратегий и планов действий в области миграции, убежища и пограничного контроля Украине необходимо разработать четкие контрольные показатели и сроки реализации поставленных задач, а также предусмотреть регулярную отчетность для отслеживания прогресса. Украина также могла бы сотрудничать с международными или отечественными организациями для аудита реализации и обеспечения соответствия стандартам ЕС.

Во время активной фазы войны Украина может направить свои усилия в сфере миграции, убежища и управления границами на безотлагательные масштабируемые реформы в соответствии с долгосрочными инструментами интеграции в ЕС. В более долгосрочной перспективе совпадение послевоенного восстановления Украины и процесса ее вступления в ЕС создает как возможности, так и вызовы. С одной стороны, перспектива членства в ЕС может стать мощным стимулом для реформирования и привлечения международных инвестиций. С другой стороны, соблюдение строгих критериев ЕС в таких областях, как государственное управление, права человека и экономические реформы, может оказаться более сложным в контексте неотложных потребностей восстановления.

3. Молдова: Текущее состояние дел и основные вызовы

3.1 Контекст присоединения

На путь вхождения Молдовы в ЕС влияет ее геополитическое положение между ЕС и Россией, которое исторически подразумевало политическое и экономическое давление со стороны Москвы, особенно из-за зависимости Молдовы от российских энергоносителей и неразрешенного конфликта в Приднестровье. Этот территориальный спор, замороженный конфликт, усложняет вступление Молдовы, делая его более сложным, чем вступление большинства других стран-кандидатов. Помимо проблем безопасности, страна сталкивается с глубоким демографическим кризисом, характеризующимся массовой эмиграцией и сокращением численности населения. Почти четверть молдаван проживает за

рубежом, а более трети рабочей силы страны трудоустроено в других странах[16]. Этот продолжающийся отток населения имел далеко идущие краткосрочные и долгосрочные последствия для общества, экономики и рынка труда Молдовы. Страна в значительной степени зависит от денежных переводов эмигрантов, что делает ее необычайно зависимой от диаспоры в плане экономической стабильности. Высокие показатели эмиграции подчеркивают потребность в политике, которая бы уравновешивала исходящую миграцию, возвратную миграцию и реинтеграцию молдаван, которые могут вернуться, если членство в ЕС предоставит улучшенные возможности.

Сложность миграционной ситуации в Молдове усугубляется присутствием на ее территории около 120 тыс. перемещенных украинцев[17] – притока, с которым Молдова справляется, несмотря на свои ограниченные ресурсы, – а также острой проблемой торговли людьми и богатой мозаикой этнических групп, языков и религий в самой Молдове. Многие молдаване в силу исторических связей с Румынией также имеют румынские паспорта, что дает им доступ к рынкам труда ЕС, создавая уникальную трансграничную динамику между Молдовой и ЕС.

В этом контексте Молдова создала **надежную институциональную структуру в области миграции, убежища и управления границами** и добилась значительного прогресса в приведении своей политики в соответствие с европейскими стандартами и передовой мировой практикой. В отчете по Молдове за 2023 г., приложенном к Сообщению ЕС о политике расширения за 2023 г., эти достижения получили признание, и было отмечено, что Молдова частично согласовала свое законодательство и в достаточной степени готова к внедрению нормативно-правовой базы (acquis) ЕС в области правосудия, свободы и безопасности. В отчете также отмечаются активные усилия Молдовы по укреплению своего институционального потенциала в смежных областях, в частности, путем модернизации ее центральных структур, включая Генеральную инспекцию по миграции (ГИМ), и реорганизации пограничной полиции. Интеграция Управления по миграции и убежищу, отвечающего за обработку ходатайств о предоставлении убежища, в ГИМ расширила возможности страны по предотвращению, мониторингу и борьбе с неурегулированным присутствием иностранцев в стране. Молдова продолжает конструктивно взаимодействовать с государствами-членами ЕС и правоохранительными органами ЕС в целях развития сотрудничества в области миграции, убежища и управления границами.

Путь Молдовы к членству в ЕС координируется **Бюро по европейской интеграции (БЕИ)**[18] – ключевым департаментом Государственной канцелярии, работающий под руководством Заместителя Премьер-министра по вопросам европейской интеграции. Этот коллектив находится на переднем крае координации усилий страны по вступлению в ЕС, а также в областях миграции, убежища и управления границами.

В январе 2024 г. в ответ на отчет ЕС по Молдове за 2023 г. страна обновила свой Национальный план действий по присоединению Республики Молдовы к Европейскому Союзу на 2024-2027 годы[19]. В новой редакции было введено 134 новых мероприятия, что расширило первоначальный план, впервые представленный в октябре 2023 г., и увеличило общее количество мероприятий до 1 328. План структурирован вокруг переговорных кластеров и глав, содержащих 126 мероприятий, связанных с Главой 24. К августу 2024 г. Молдова планировала реализовать 386 из этих 1 328 мероприятий, причем более половины из них были напрямую связаны с рекомендациями Комиссии из Пакета расширения 2023 года.

Рис. 1: Основные показатели динамики населения и миграции, Украина, 2024/25 и 2040



Источники: Macrotrends, Statista, IPN Agency, Operational Data Portal

3.2 Оценка недостатков политики

Миграционная политика: Баланс между общегосударственным подходом и вызовами интеграции в ЕС

Молдова приняла **«общегосударственный» подход к миграции**, интегрировав его в более чем 25 отраслевых политик. Это отражает заметный прогресс в признании многогранного характера миграции и ее обширного воздействия на различные секторы общества. Хотя такой комплексный подход является похвальным шагом вперед, в т.ч. с точки зрения вступления в ЕС, его практическая реализация и долгосрочная устойчивость могут столкнуться с трудностями. Среди прочего стране необходимо будет **обеспечить согласованность политики в различных секторах**, учтя в них аспекты миграции, в частности в здравоохранении, образовании, сфере труда, социальной защите и безопасности. Успешная интеграция требует **последовательной межведомственной координации, четкого разграничения ответственности и единства целей**. Без этого существует риск возникновения противоречивой политики или неэффективных действий, которые могут подорвать преимущества этого подхода. Однако ключевая проблема заключается в **способности государственных учреждений управлять такой комплексной политической структурой**. Молдова сталкивается с нехваткой ресурсов и институциональными ограничениями, особенно в условиях экономического давления и внешних потрясений, таких как война в соседней Украине. Эти вызовы станут проверкой способности Молдовы поддерживать и реализовывать столь амбициозные реформы.

Общегосударственный подход к миграции отражен в нескольких политических документах. В 2022 г. Молдова утвердила **Национальную стратегию развития «Европейская Молдова 2030»**, целью которой является повышение уровня жизни и ускорение экономического развития, во многом обусловленного миграцией. Создание достойных рабочих мест, содействие предпринимательству и росту малых и средних предприятий среди прочего призваны стимулировать репатриацию и привлекать иностранные таланты. Еще одним амбициозным документом, направленным на модернизацию страны, является **Стратегия цифровой трансформации на 2023-2030 годы**, принятая в 2023 г. Одной из ее основных целей является создание эффективного, умного и прозрачного цифрового государства путем оцифровки всех государственных услуг для граждан и предпринимателей. Однако для того, чтобы эта стратегия была инклюзивной, она также должна гарантировать, что цифровые услуги будут доступны и безопасны для всех, включая оцифрованные процедуры для иностранцев.

Другие актуальные политические документы включают **Национальную стратегию «Диаспора 2025»** и План действий к ней, а также **Программу по управлению миграционным потоком, предоставлению убежища и интеграции иностранцев на 2022-2025 годы**. Последняя, хотя и ставит амбициозные цели по приведению практики в области миграции и убежища в соответствие с европейскими стандартами и международными соглашениями, подвергается критике за акцент на борьбе с нерегулируемой миграцией, поскольку такое стремление контролировать миграционные потоки может противоречить необходимости защиты прав человека уязвимых групп, таких как беженцы и мигранты без документов. Более строгая политика, хотя и решает проблемы безопасности, несет в себе риск маргинализации лиц без документов, потенциально ставя их в более шаткое положение без доступа к основным услугам или правовой защите. В данном случае перед Молдовой стоит деликатная задача **сбалансировать национальную безопасность с гуманитарными обязательствами**.

Еще один вызов заключается в **попытках Молдовы улучшить сбор данных, централизовать регистрацию иностранцев и обеспечить соблюдение Генерального регламента о защите данных (GDPR)**. Хотя соответствие европейским стандартам имеет важное значение, внедрение сложных систем управления данными в условиях ограниченных ресурсов и административных возможностей представляет собой существенное препятствие. Мигранты, особенно те, кто спасается от конфликтов, часто приносят с собой особые вызовы, связанные с безопасностью данных и конфиденциальностью. Способность Молдовы адекватно защищать конфиденциальную информацию, соблюдая при этом правила ЕС, остается неопределенной. Более того, помимо простого сбора данных, Молдова должна **ввести последовательные и стандартизированные определения, связанные с миграцией**, в соответствии со стандартами ЕС как основополагающего элемента, необходимого для сопровождения как сбора данных, так и разработки политики.

Не меньшее значение имеет **улучшение инфраструктуры и информации для репатриантов и иммигрантов**, а также решение взаимосвязанной проблемы **укрепления доверия к государственному управлению**. Хотя предоставление более качественной информации является необходимым шагом, более фундаментальная проблема заключается в низком уровне доверия общественности к государственным институтам, что создает препятствия для эффективного управления миграционной ситуацией в Молдове.

Еще больше осложняет ситуацию **значительная зависимость Молдовы от партнерства с ЕС и международными организациями**, такими как МОМ, что вызывает обеспокоенность относительно ее способности формировать свою миграционную политику. Молдова рискует попасть под внешнее давление, которое ставит интересы безопасности ЕС выше внутренних интересов и благополучия мигрантов. Внутренние экономические и социальные ограничения страны могут не поспевать за международными требованиями. Например, акцент на европейской интеграции и соблюдении Генерального регламента о защите данных (GDPR) может непреднамеренно отвлекать ресурсы от решения более насущных местных проблем, таких как улучшение базовой инфраструктуры, здравоохра-

нения и социальных услуг для мигрантов. Этот разрыв между международными политическими основами и реалиями Молдовы на местах может привести к игнорированию важнейших потребностей.

Политика в области убежища: Действия в условиях присоединения к ЕС, притока беженцев и ограниченных ресурсов

Отчет по Молдове за 2024 г. содержит однозначный вывод: управление убежищем требует улучшения. Система убежища в Молдове, хотя и соответствует стандартам ЕС, сталкивается с **вызовами в преодолении возросшей сложности, вызванной украинским кризисом**. Резкий рост числа ходатайств о предоставлении убежища перегрузил инфраструктуру, создав задержки в рассмотрении дел, несмотря на усилия по реорганизации учреждений и увеличению численности персонала. Бюджетные ограничения и нехватка ресурсов усугубляют узкие места в рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища и интеграционных усилиях. В отчете подчеркивается, что **финансирование защиты и убежища является главным вызовом для национальных властей**, которым приходится иметь дело с беспрецедентным количеством запросов о предоставлении защиты.

Как отмечено в отчете по Молдове за 2023 г., **Молдова реорганизует свои учреждения и модернизируют инфраструктуру**, чтобы справиться с растущим числом соискателей убежища. Однако без **надлежащего финансирования и долгосрочного планирования** эти усилия могут потерпеть неудачу. В отчете по Молдове за 2024 г. подтверждается, что молдавским властям следует продолжить текущий процесс реформирования Бюро по убежищу и миграции в Генеральную инспекцию по миграции и обеспечить ее дополнительным количеством персонала и оборудования. Финансовое давление остается высоким.

Еще одна критическая проблема, упомянутая в отчетах по Молдове за 2023 и 2024 годы, связана с **ограниченным доступом соискателей убежища к информации** об их правах и процессе убежища. Соискатели убежища не имеют надлежащего доступа к информации и консультациям в Международном аэропорту Кишинева, что особенно важно в контексте запрета на принудительную репатриацию[20]. Несмотря на усилия по борьбе с торговлей людьми и связанными с ней преступлениями, многие соискатели убежища сталкиваются с препятствиями в понимании сложных юридических процедур, что повышает их уязвимость.

И, наконец, **зависимость от международного донорского финансирования**, особенно в отношении программ интеграции беженцев, ставит под вопрос долгосрочную устойчивость по мере сокращения гуманитарной помощи. Хотя реакция Молдовы на украинский кризис заслуживает похвалы, переход от международной помощи к ответственности правительства, особенно в сферах социальной защиты, здравоохранения и образования, остается неопределенным, что может со временем привести к непоследовательной поддержке беженцев.

Управление границами: Стремление к соответствию требованиям ЕС в условиях пробелов в инфраструктуре и возможностях

Система управления границами Молдовы демонстрирует сложное сочетание прогресса и текущих вызовов, поскольку страна стремится соответствовать политике ЕС. Хотя Молдова разработала национальную стратегию интегрированного управления границами (2018-2023 гг.) и последующую программу на 2022-2025 гг. на основе концепции ЕС 2006 г., значительные **пробелы в инфраструктуре и технических возможностях** продолжают препятствовать достижению полной эффективности. В настоящее время предпринимаются усилия по приведению пограничного законодательства Молдовы в соответствие с Шенгенским кодексом о границах, однако сохраняются значительные разрывы между стратегическими целями и оперативными реалиями, что делает соответствие стандартам ЕС отдаленной перспективой.

Национальный совет по интегрированному менеджменту государственной границы контролирует реализацию Плана действий, отражающего структурированный подход, однако **необходимость в обновлении технического оборудования** показывает, что механизмы пограничного контроля Молдовы могут испытывать трудности с удовлетворением растущих рисков в сфере миграции и безопасности. Такие инициативы, как интеграция систем Молдовы с базой данных Интерпола об украденных и утерянных проездных документах, а также использование биометрических считывателей и видеонаблюдения, являются шагами в правильном направлении, но их все еще недостаточно. Задержка внедрения национальной системы предварительной информации о пассажирах (API) в аэропорту Кишинева, запланированного на 2025 г., еще больше ослабляет инфраструктуру безопасности Молдовы.

Основным недостатком является **отсутствие электронной биометрической базы данных отпечатков пальцев и фотографий**, что имеет решающее значение для безопасности границ и управления убежищем. Без этой системы Молдова не сможет полностью интегрироваться в систему Eurodac ЕС, являющейся ключевым элементом управления ходатайствами о предоставлении убежища и выявления неурегулированных мигрантов. Этот пробел делает Молдову уязвимой для нерегулируемой миграции и эксплуатации со стороны преступных сетей, подрывая более широкие усилия по укреплению пограничного контроля.

Одной из самых насущных проблем управления границей Молдовы является **необходимость улучшения межведомственного сотрудничества**. Хотя сотрудничество между Пограничной полицией и Таможенной службой считается удовлетворительным, отсутствие взаимного доступа к базам данных и безопасной, формализованной системы обмена информацией ограничивает потенциал по-настоящему интегрированной системы управления границами. Планы по модернизации существующей информационной системы, разработанные Пограничной полицией под руководством Министерства внутренних дел, предоставляют важную возможность для улучшения обмена информацией между Погра-

ничной полицией и Таможенной службой, что имеет существенное значение для повышения безопасности границ.

Хотя стремление к гармонизации стандартов пограничного контроля и упрощению обмена данными в режиме реального времени является позитивным шагом, успех зависит от способности Молдовы **обеспечить дополнительные технические ресурсы и развить свой внутренний потенциал**. Усилия по гармонизации законодательства и сокращению времени ожидания в пунктах пересечения границы играют важную роль, но они решают лишь часть проблемы. Без устранения более глубоких инфраструктурных и организационных недостатков Молдова рискует отстать в своих более широких усилиях по обеспечению безопасности границ и соответствия ожиданиям ЕС.

Еще одной важной задачей является обеспечение баланса между **безопасностью границ и защитой прав человека** в процессе приведения Молдовой своей правовой базы в соответствие со стандартами ЕС. Пограничная стратегия Молдовы направлена на ужесточение пограничного контроля и снижение рисков безопасности, но она также должна гарантировать, что усиление мер безопасности не приведет к маргинализации уязвимых групп населения, включая беженцев и жертв торговли людьми. Надежная система управления границами должна защищать как национальную безопасность, так и права человека.

И, наконец, **зависимость Молдовы от международного опыта в реформировании управления границами** подчеркивает необходимость большей самодостаточности. С 2005 г. Миссия ЕС по оказанию пограничной помощи играет важную роль в направлении реформ в Молдове, особенно в борьбе с торговлей людьми и нерегулируемой миграцией. Такая постоянная зависимость от внешних органов свидетельствует о необходимости укрепления внутренних механизмов для обеспечения долгосрочной устойчивости. Продление соглашения о статусе с Frontex и присутствие офицера связи Frontex демонстрируют приверженность Молдовы международному сотрудничеству. Однако эти усилия требуют укрепления внутреннего потенциала для достижения долгосрочных целей страны по управлению границами.

3.3 Ключевые области для улучшения

Ключевые направления для улучшений в области миграции, убежища и управления границами в Молдове предусматривают следующее:

Укрепление институционального потенциала и распределения ресурсов. Способность Молдовы реализовывать политику в области миграции, убежища и управления границами, соответствующую нормам ЕС, сдерживается ограниченными институциональными возможностями и доступностью ресурсов. В этом контексте Молдова могла бы: 1) увеличить инвестиции в человеческие ресурсы путем набора и обучения дополнительного персонала в учреждениях по миграции и управлению границами, уделяя особое внимание практике, соответствующей нормам ЕС; 2) диверсифицировать источники финансирования путем включения приоритетов в области миграции и убежища в национальный бюджет и снижения зависимости от международной помощи; 3) повысить институциональную устойчивость путем наращивания технического потенциала, оптимизации рабочих процессов и обеспечения доступа к передовому оборудованию и технологиям; 4) создать функциональную национальную программу обучения для наращивания внутреннего опыта и снижения зависимости от международного опыта.

Модернизация пограничной инфраструктуры и наращивание оперативного потенциала. Улучшение пограничной инфраструктуры и оперативной готовности имеют решающее значение для безопасности и соответствия стандартам ЕС. В этой связи Молдове следует: 1) инвестировать в современные пункты пересечения границы, уделяя особое внимание системам надзора, обнаружения и биометрии; 2) обучать пограничный персонал анализу рисков, мерам по борьбе с коррупцией и использованию передовых технологий; 3) расширять усилия по цифровизации для оптимизации пограничных операций и управления рисками, уделяя приоритетное внимание районам с интенсивным движением.

Улучшение согласованности политики, координации и систем данных. Укрепление межведомственного сотрудничества и интеграция миграционной политики во все сектора имеют решающее значение для предупреждения неэффективности и избежания политических конфликтов. Необходимо обеспечить надлежащую координацию для согласования целей в области миграции в секторах здравоохранения, образования, труда и социальной защиты. Молдова также могла бы приложить усилия для модернизации ИТ-систем, чтобы обеспечить безопасный обмен данными между ведомствами в режиме реального времени и создать центральную платформу для сбора миграционных данных. В частности, в контексте вступления в ЕС Бюро по европейской интеграции должно играть центральную координирующую роль, и крайне важно обеспечить его надлежащее кадровое обеспечение и финансирование.

Содействие интеграции и правам человека. Меры должны включать: 1) расширение доступа к консультациям и информации для мигрантов и репатриантов, особенно в ключевых транзитных пунктах, таких как Международный аэропорт Кишинева; 2) разработка индивидуальных программ интеграции, предлагающих жилье, образование, здравоохранение и поддержку в трудоустройстве; 3) обеспечение баланса между мерами безопасности и защитой прав человека для уязвимых групп, включая жертв торговли людьми и нелегальных мигрантов.

Обеспечение устойчивости и долгосрочного планирования. Молдова должна четко осознавать, что в долгосрочной перспективе ей следует начать переход от зависимости от международной помощи к самодостаточной, финансируемой государством системе миграции, убежища и управления границами. В этом контексте Молдове следует: 1) разработать стратегию перехода для перевода финансирования программ, связанных с беженцами и убежищем, на национальные ресурсы с софинансированием со стороны частного сектора, где это возможно; 2)

создать механизмы для регулярной оценки и корректировки стратегий в области миграции, убежища и управления границами для соответствия новым вызовам; 3) обеспечить долгосрочное финансирование за счет целевых грантов, поддержки ЕС и внутренних ассигнований для модернизации систем убежища и пограничного контроля.

Интеграция Молдовой миграции в более чем 25 секторальных политик отражает прогрессивный и перспективный подход, но он также выявляет значительные вызовы с точки зрения координации, возможностей, геополитического давления, прав человека и общественной поддержки. Чтобы обеспечить соответствие стандартам ЕС, Молдова должна отдавать приоритет сквозным инициативам, которые усиливают их воздействие и устойчивость. К ним относятся: межведомственная координация, введение измеримых показателей и проведение регулярных оценок, а также укрепление доверия общественности к институтам путем повышения прозрачности и внедрения инклюзивных методов разработки политики. Этот амбициозный подход может изменить то, как Молдова управляет миграцией как на национальном уровне, так и в более широком европейском контексте.

4. Выводы

Украина и Молдова сталкиваются с общими вызовами на пути к вступлению в ЕС, особенно в вопросе привлечения существенных инвестиций, необходимых для внедрения нормативно-правовой базы (acquis) ЕС. Обе страны должны соответствовать сложным стандартам ЕС в области государственного управления, миграции, пограничного контроля, прав человека и экономического регулирования, что требует значительных финансовых и инфраструктурных ресурсов. Модернизация систем управления границами является важнейшим приоритетом, предполагающим инвестиции в цифровизацию, современное оборудование, системы обработки данных и обучение персонала. Хотя Молдова добилась прогресса в модернизации своей рабочей силы, она по-прежнему сталкивается с ограниченными ресурсами, а Украина сталкивается с еще большими вызовами из-за продолжающейся войны и демографического давления. Экономическая напряженность в обеих странах усугубляет трудности с финансированием этих необходимых модернизаций. Обеспечение профессиональной, хорошо подготовленной рабочей силы, способной справляться со сложностями миграционного и пограничного контроля, остается дорогостоящим, но важным шагом для обеих стран на пути к соблюдению стандартов ЕС.

Украина и Молдова могут извлечь значительную пользу из опыта других стран, прошедших процесс вхождения в ЕС, в т.ч. стран Центральной и Восточной Европы, столкнувшихся с аналогичными вызовами. Например, Польше, Румынии и странам Балтии пришлось пересмотреть свою миграционную политику и системы управления границами при вхождении в ЕС. Эти страны осуществили масштабные реформы, включая цифровизацию управления границами, обучение персонала и значительные инвестиции в системы обмена данными. Вдохновляющие примеры можно найти и на Балканах. Хорватии, которая стала членом ЕС 1 июля 2013 г., пришлось значительно укрепить свой институциональный потенциал для эффективного управления границами и миграционными потоками в соответствии с требованиями ЕС. Стране пришлось создать и усовершенствовать системы управления границами, включая подготовку персонала, модернизацию инфраструктуры и внедрение новых технологий для осуществления пограничного надзора и контроля. Этот процесс подчеркнул важность надежных институтов, способных управлять сложными системами миграции и убежища. Как страна, граничащая с государствами, не входящими в ЕС, Хорватии пришлось наладить эффективное сотрудничество со своими соседями для управления миграционными потоками и обеспечения безопасности границ. Это предусматривало двусторонние соглашения, совместное патрулирование границ и механизмы обмена информацией, которые имели решающее значение для предотвращения нерегулируемой миграции и усиления пограничного контроля.

Ключевым фактором является долгосрочная устойчивость. Страны, которые поспешили провести реформы, не обеспечив их устойчивость, часто сталкивались с трудностями после вхождения в ЕС. Украина и Молдова должны не только сосредоточиться на немедленных реформах, но и обеспечить способность своих систем справляться с будущими вызовами, включая изменения в миграционных схемах и потенциальные экономические спады.

Наконец, существует вопрос общественного восприятия и политической воли. Миграция, как внутренняя, так и внешняя, является политически деликатным вопросом. Отношение общественности к мигрантам и государственной миграционной политике может существенно повлиять на то, как эта политика реализуется и будет ли она успешной. Обеспечение широкой общественной поддержки комплексной миграционной стратегии может потребовать серьезных усилий по коммуникации, особенно для противодействия потенциальным ксенофобским или антимигрантским настроениям.

Приложение

Этапы процесса вступления в ЕС и основные термины

Процесс вступления в ЕС – это структурированный и многоэтапный процесс, регулируемый в первую очередь Статьей 49 Договора о Европейском Союзе (TEU). Каждый шаг в этом процессе имеет решающее значение для оценки и подготовки стран-кандидатов к интеграции в политическую, экономическую и правовую системы ЕС. Все начинается с выражения заинтересованности и заканчивается официальным членством. Процесс включает в себя следующие этапы:

1. **Выражение заинтересованности:** Страна, заинтересованная во вступлении в ЕС, часто начинает с неофициального выражения своей заинтересованности. Это может включать дипломатические обсуждения, визиты должностных лиц ЕС и участие в программах или партнерствах ЕС. Например, многие страны Юго-Восточной Европы начинают с подписания Соглашения о стабилизации и ассоциации с ЕС. Это соглашение определяет рамки сотрудничества и постепенной унификации со стандартами и политикой ЕС. Оно часто рассматривается как первый шаг к возможному членству.

2. **Заявка на членство:** Страна подает официальную заявку в Совет ЕС («Совет»), заявляя о своем намерении стать членом ЕС.

3. **Решение о соответствии членству:** После подачи заявки Европейская комиссия по запросу Совета оценивает соответствие страны требованиям и выносит рекомендации о том, следует ли предоставить ей статус «кандидата» или необходимо провести дополнительные реформы перед предоставлением такого статуса. Чтобы претендовать на членство в ЕС и получить статус кандидата, страны должны соответствовать Копенгагенским критериям, которые включают *стабильные институты,* гарантирующие демократию, верховенство права, права человека, уважение и защиту меньшинств; *действенную рыночную экономику* и способность справляться с конкурентным давлением и рыночными силами в рамках ЕС; и способность брать на себя обязательства членства, включая способность принимать законы и политику ЕС (acquis communautaire или просто acquis ЕС) и приверженность целям политического, экономического и валютного союза.

4. **Предоставление статуса кандидата:** После консультаций с Европейской комиссией и получения согласия Европейского парламента Совет принимает решение о предоставлении стране статуса кандидата и начале официальных переговоров о вхождении в Союз. Все государства-члены ЕС (ГЧ ЕС) должны согласиться с этим решением.

5. **Фаза переговоров:** Европейский Совет решает, начинать ли переговоры. Для их инициирования Совет ЕС должен единогласно одобрить переговорные рамки, предложенные Европейской комиссией. Еврокомиссия может предложить странам-кандидатам выполнить определенные контрольные показатели до начала переговоров. Эти переговоры могут начаться только после того, как все государства-члены ЕС согласятся на их проведение. Переговоры проводятся в рамках межправительственных конференций с участием государства-кандидата и государств-членов ЕС. Европейская комиссия играет решающую роль на этапе переговоров. Еврокомиссия проверяет страну-кандидата, оценивая ее готовность соответствовать нормативно-правовой базе (acquis) ЕС. Данная оценка разделена на шесть тематических блоков и 35 политических или тематических глав. Комиссия сотрудничает со страной-кандидатом для оценки ее готовности по каждой главе, а затем отчитывается перед государствами-членами, выделяя потенциальные вопросы для переговоров и устанавливая приоритеты для реформ или контрольные показатели. Комиссия отслеживает прогресс и дает рекомендации по открытию или закрытию глав в зависимости от степени соответствия кандидата. Она постоянно информирует Совет и Европейский парламент, в т.ч. посредством ежегодного Пакета расширения, в котором содержится подробная оценка и рекомендации относительно прогресса страны-кандидата на пути к вхождению в ЕС.

6. **Завершение переговоров и договор о присоединении:** Переговоры завершаются, когда все главы нормативно-правовой базы (acquis) ЕС будут удовлетворительно закрыты, а Комиссия рекомендует приступить к присоединению. Совет и Европейский парламент также должны дать свое согласие. Затем составляется договор о присоединении, в котором подробно описываются условия членства, включая любые переходные положения и финансовые соображения. Этот договор требует единогласного одобрения Совета, голосования Европейского парламента, а также подписания и ратификации страной-кандидатом и всеми нынешними государствами-членами ЕС.

7. **Интеграция:** Страны, подписавшие договор о присоединении, становятся «присоединяющимися странами» и должны стать полноправными членами в определенную дату. В течение этого переходного периода они пользуются особыми условиями, включая информирование о законодательстве ЕС, возможность комментировать предложения и наличие статуса активного наблюдателя в соответствующих органах, что позволяет им выступать, но не голосовать.

Ключевые вовлеченные институты

Совет ЕС является ключевым субъектом, принимающим решения в ЕС. В нем принимают участие министры 27 стран ЕС. В рамках конфигурации Совета по общим вопросам он устанавливает и контролирует процесс расширения ЕС и переговоры о вступлении. По вопросам, связанным с политикой расширения, Совет обычно действует на основе единогласного согласия всех государств-членов ЕС.

Европейская комиссия играет центральную и многогранную роль в процессе расширения ЕС. В ее обязанности входит оценка готовности стран-кандидатов (рассмотрение заявок с учетом критериев вступления) и сопровождение их на этапах, необходимых для членства.

Европейский парламент играет важную роль в надзоре и одобрении процесса расширения. Для вступления любой страны в ЕС требуется его согласие.

Европейский Совет, состоящий из глав государств и правительств государств-членов ЕС, обеспечивает общее политическое руководство процессом расширения. Он принимает важнейшие политические решения, такие как предоставление статуса кандидата и определение политических рамок расширения.

Комитет регионов и Европейский экономический и социальный комитет являются консультативными органами, которые предоставляют заключения и рекомендации относительно того, как расширение может повлиять на региональное развитие, гражданское общество и социально-экономическую структуру ЕС.

Основные термины

Критерии вступления (Копенгагенские критерии) – комплекс критериев, которые должны быть соблюдены для вступления, в частности, институты, сохраняющие демократическое государ- ственное управление и права человека, действенная рыночная экономика и способность принять обязательства и намерения ЕС.

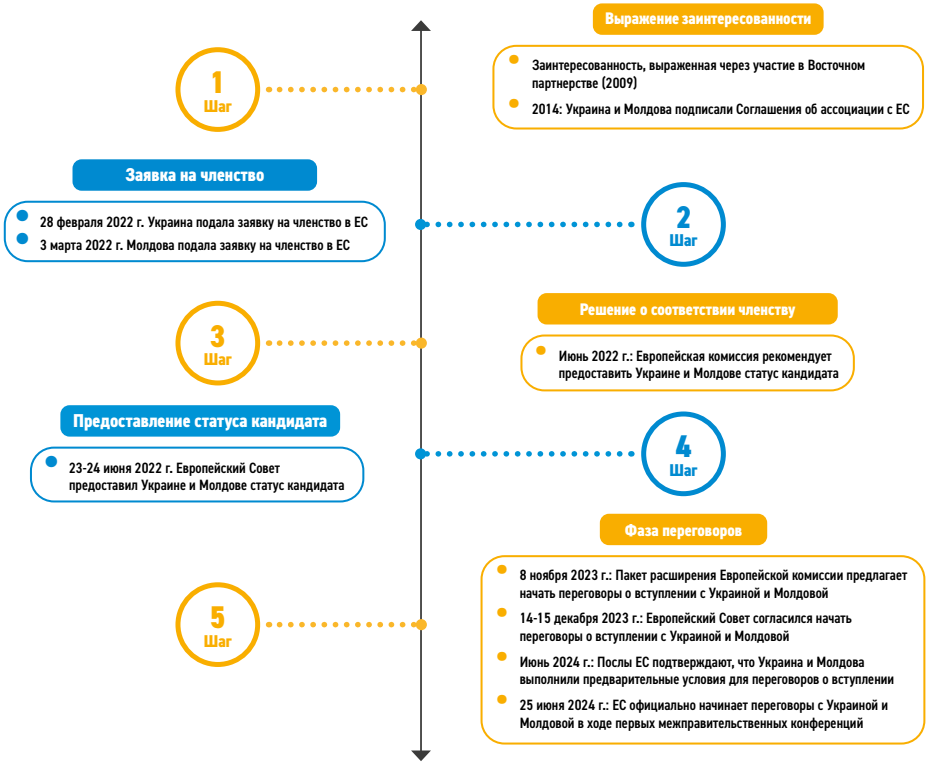
Переговоры о вступлении – процесс согласования условий, на которых страна будет принята в ЕС, конечной точкой которого явля- ется договор о присоединении.

Acquis ЕС – совокупность нормативно-правовых актов и судебных решений, составляющих свод права ЕС.

Скрининг – формальное и техническое мероприятие, проводимое Европейской комиссией для подготовки к переговорам; он позво- ляет стране-кандидату ознакомиться с нормативно-правовой базой (acquis) ЕС, указать уровень своего соответствия законодательству ЕС и наметить планы по дальнейшему обеспечению соответствия.

Переговорные главы – комплекс вопросов, для решения которых страна-кандидат должна принять на себя совокупность правовых норм ЕС и другие требования членства.

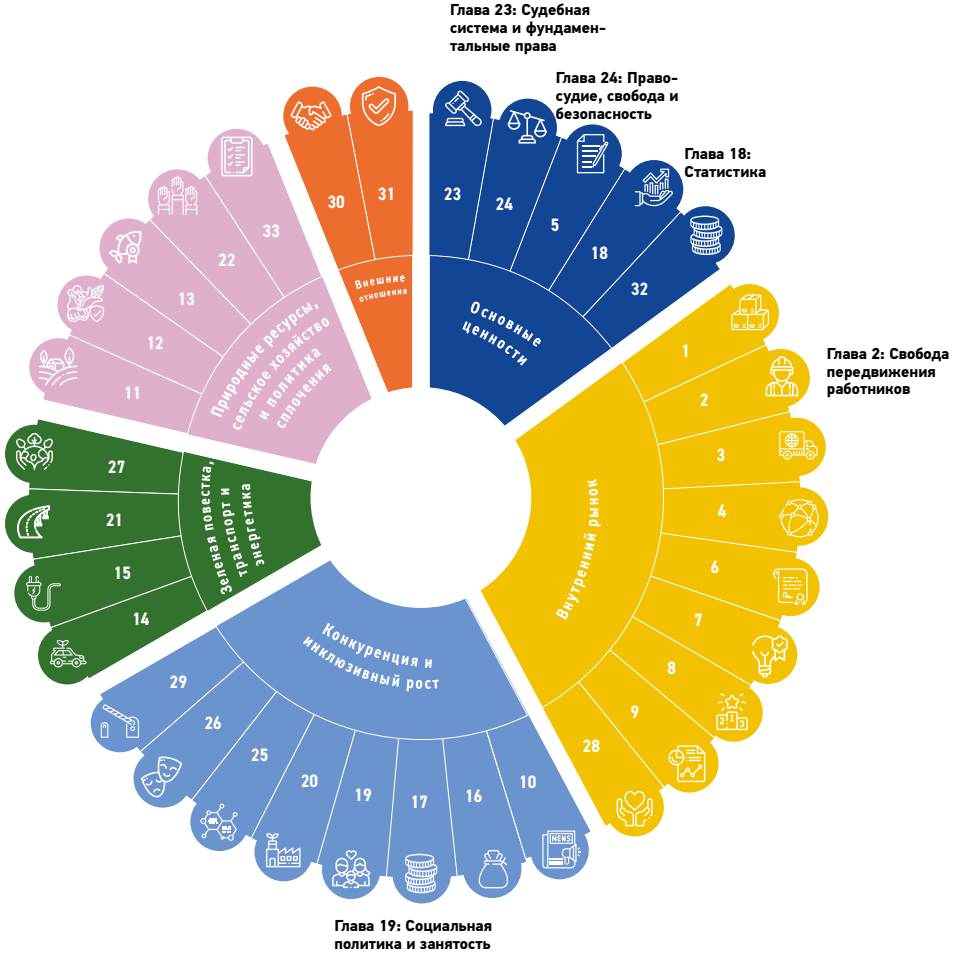
Рис. 1 Путь Украины и Молдовы к вхождению в ЕС



Источник:собственная разработка

Пересмотр методологии расширения в 2020 г., в соответствии с которым переговорные главы были сгруппированы в шесть тематических кластеров (см. Рис. 2), придал дополнительную динамику процессу расширения, особенно в отношении стран Западных Балкан. Переговоры по каждому блоку глав начинаются только после того, как страна выполнит начальные контрольные показатели. Достижение промежуточных контрольных показателей по Главам 23 и 24 является предпосылкой для продвижения по всем остальным кластерам.

Рис. 2 Кластеры переговорных глав с выделением глав в области миграции, убежища и управления границами



Источник: Европейская комиссия

Обзор глав нормативно-правовой базы (acquis) ЕС в области миграции, убежища и управления границами

Хотя процесс вступления может быть длительным (часто для стран, находящихся в состоянии перехода от одной политической и экономической системы к другой, он может занять десятилетие), крайне важно обеспечить, чтобы новые члены были полностью готовы вносить свой вклад в ЕС и пользоваться его преимуществами. И Украине, и Молдове придется внедрить законодательство ЕС в том виде, в котором оно будет действовать на момент вступления. Такое соответствие выходит за рамки законодательных изменений – оно требует эффективного выполнения этих динамичных стандартов.

Acquis охватывает широкий спектр содержания, принципов и правовых рамок, включая[21] основополагающие договоры ЕС, акты, принятые институтами ЕС, судебную практику Суда ЕС и различные межведомственные и международные соглашения, заключенные ЕС, между ЕС и его государствами-членами, а также между государствами-членами ЕС относительно деятельности Союза.

35 переговорных глав в рамках нормативно-правовой базы (acquis) в совокупности устанавливают нормативно-правовую архитектуру, необходимую для планомерной интеграции новых государств-членов в Союз. С точки зрения миграции, убежища и управления границами несколько глав представляются особенно важными:

Глава 2: Свобода передвижения работников имеет решающее значение для установления права работников свободно перемещаться по территории ЕС и проживать в любом государстве-члене ЕС, устранения дискриминации по признаку гражданства в вопросах занятости, оплаты труда и других условий труда, а также для обеспечения взаимного признания профессиональной квалификации. Это также гарантирует, что лица, переезжающие в другое государство-член ЕС, не потеряют свое социальное обеспечение, например, право на пенсию.

Глава 18: Статистика фокусируется на надежной и согласованной статистике в государствах-членах ЕС, являясь основой эмпирически обоснованной разработки политики в ЕС. Она обеспечивает согласование государствами-членами практики сбора и распространения данных, что имеет решающее значение, в частности, для мониторинга миграционных потоков и реализации соответствующей политики.

Глава 19: Социальная политика и занятость подкрепляет приверженность ЕС высокому уровню занятости, улучшению условий жизни и труда, а также надлежащей социальной защите. Она охватывает трудовое законодательство, политику в области охраны труда и техники безопасности, социальный диалог, меры по обеспечению гендерного равенства и борьбе с дискриминацией, а также интеграцию лиц, подверженных риску социальной изоляции, рассматривая при этом варианты реагирования на общественные изменения, такие как старение населения и развитие рынков труда.

Глава 23: Судебная система и фундаментальные права уделяет основное внимание судебной системе и фундаментальным правам. В этой главе подчеркивается важность независимости судебной системы, защиты прав человека и борьбы с коррупцией, которые имеют решающее значение для поддержания верховенства права и общественного порядка.

И, наконец, **Глава 24: Правосудие, свобода и безопасность**, которая подробно обсуждается ниже, охватывает меры по управлению внешними границами, обеспечению внутренней безопасности и защите фундаментальных прав. В отличие от Глав 2, 18, 19 и 23, Глава 24 напрямую регулирует политику, связанную с миграцией, предоставлением убежища и управлением границами, что делает ее основной главой, в которой эти вопросы рассматриваются комплексно.

Ссылки и библиография

1 Макмэхон М. Украина – одна из нас, и мы хотим, чтобы она была в ЕС, – Урсула фон дер Ляйен заявила Euronews, 27.02.2022, https://www.euronews.com/2022/02/27/ukraine-is-one-of-us-and-we-want-them-in-eu-ursula-von-der-leyen-tells-euronews

2 Совместное предложение принять резолюцию о статусе кандидата Украины, Республики Молдова и Грузии, 22.06.2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2022-0331_EN.html

3 Неформальная встреча глав государств или правительств, Версальская декларация, 10 и 11 марта 2022 г., https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf

4 Европейская комиссия рекомендует предоставить Украине и Молдове статус кандидата в ЕС, Грузия получает перспективу стать членом ЕС, 17.06.2022, https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/european-commission-recommends-to-grant-ukraine-and-moldova-eu-candidate-status-georgia-receives-perspective-to-become-eu-member

5 Заключения Европейского Совета по Украине, заявке Украины, Республики Молдова и Грузии о членстве, Западным Балканам и внешним отношениям, 23 июня 2022 г., https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022

6 Комиссия принимает Пакет расширения 2023 года, рекомендует начать переговоры с Украиной и Молдовой, предоставить статус кандидата Грузии и начать переговоры о вступлении с БиГ после достижения необходимой степени соответствия, 8.11.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_5633; см. также: Emerson, M., & Blockmans, S. The 2023 Enlargement Package – Major Political Proposals and Glimmers of a Staged Accession Approach [Эмерсон М. и Блокманс С. Пакет расширения 2023 года – основные политические предложения и проблески поэтапного подхода к присоединению], 21.11.2023. Scees Guest Report, No. 19 2023, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/11/the-2023-enlargement-package.pdf

7 Выводы Европейского Совета по Украине, расширению и реформам, 14.12.2023, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms

8 Chiappa, C. EU ambassadors agree on negotiating frameworks for Ukraine, Moldova [Кьяппа К. Послы ЕС согласовали переговорные рамки для Украины и Молдовы], 15.06.2024, https://www.politico.eu/article/ukraine-moldova-european-union-members-negotiating-frameworks

9 Первая конференция с Украиной по вопросам присоединения, 25 июня 2024 г., https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2024/06/25/ukraine, Первая конференция с Молдовой по вопросам присоединения, 25 июня 2024 г., https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2024/06/25/moldova

10 Портал оперативных данных, Положение украинских беженцев, https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine

11 Укрепление человеческого капитала вынужденно перемещенных лиц в Украине и из Украины: Справка для Конференции по восстановлению Украины 2024 г., ОЭСР, 11 июня 2024 г., https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/strengthening-the-human-capital-of-forcibly-displaced-persons-in-and-from-ukraine_710d8b05/9afedf7c-en.pdf

12 Darvas, Zsolt M. et al. (2024). Ukraine's path to European Union membership and its long-term implications [Дарвас Жолт М. и др. (2024). Путь Украины к членству в Европейском Союзе и его долгосрочные последствия], Bruegel Policy Brief, № 05/2024, Bruegel, Брюссель, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/294900/1/1885849036.pdf

13 Рабочий документ Комиссии, Отчет о прогрессе Украины за 2023 год, прилагаемый к документу Сообщение комиссии, адресованное европейскому парламенту, совету, ервопейскому экономическому и социальному комитету регионов, Сообщение 2023 г. о политике расширения ЕС, Брюссель, 8.11.2023, SWD(2023) 699 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecefc3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf; Рабочий документ Комиссии, Отчет о прогрессе Украины за 2024 год, прилагаемый к документу Сообщение комиссии, адресованное европейскому парламенту, совету, ервопейскому экономическому и социальному комитету регионов, Сообщение о политике расширения за 2024 г., Брюссель, 30.10.2024, SWD(2024) 699 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

14 Утвержден план мероприятий по выполнению рекомендаций Еврокомиссии на пути к началу переговоров о членстве в ЕС, Правительственный портал, 9.02.2024, https://www.kmu.gov.ua/en/news/zatverdzheno-plan-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievrokomisii-na-shliakhu-do-pochatku-peremovyn-pro-chlenstvo-v-ies

15 По оценкам, по состоянию на середину 2020 г. в Украине проживало около 5 млн мигрантов. Из них 75,9% и 15,5% были из стран Европы и Азии соответственно. См.: https://www.migrationdataportal.org/ukraine/migration-overview

16 См.: https://migration4development.org/sites/default/files/2023-10/Fiche%20Moldova-FV-EN.pdf

17 Молдавский дух: принятие и поддержка украинских беженцев, 20.06.2024, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/stories/moldovan-spirit-embracing-and-supporting-ukrainian-refugees_en

18 См.: https://gov.md/en/content/european-integration-office

19 См.: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141812&lang=ro (legis.md)

20 Специальный отчет об оценке процедур приема ходатайств о предоставлении убежища в пункте пропуска через государственную границу «Международный аэропорт Кишинева» и обеспечении прав соискателей убежища в Центре размещения Генеральной инспекции по миграции, Кишинев, Республика Молдова, июль 2024 г., https://ombudsman.md/en/post-document/special-report-on-the-evaluation-of-the-procedures-for-taking-asylum-applications-at-the-state-border-crossing-point-chisinau-international-airport-and-ensuring-the-rights-of-asylum

21 Вступительное заявление ЕС по переговорам о присоединении присоединении, Брюссель, 21.06.2024, https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf

Партнерства в области мобильности навыков в регионе Пражского процесса

Отчет

Летиция Ховилер, Кейтлин Катсиафикас, Мэган Хендоу

сентябрь 2026

Резюме

Партнерства в области мобильности навыков (ПМН, англ. SMP) становятся все более важным политическим инструментом для преодоления дефицита рабочей силы, несоответствия навыков и демографического давления, одновременно расширяя возможности легальной миграции и способствуя развитию навыков. ПМН объединяют компоненты мобильности и обучения посредством двустороннего или многостороннего сотрудничества между странами происхождения и назначения с целью получения взаимной выгоды для правительств, работодателей и мигрантов.

В данном исследовании рассматриваются государственные ПМН с участием отдельных государств- участников Пражского процесса, не входящих в ЕС, с акцентом на Западных Балканах (Албания, Босния и Герцеговина, Косово*, Северная Македония, Сербия и Черногория) и странах Восточной Европы и Центральной Азии (Армения, Грузия, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан и Украина). На основе кабинетного исследования имеющихся данных и сравнительного анализа 39 выявленных ПМН в данной публикации представлен обзор структуры партнерств и предлагаются важные выводы для государств региона, желающих запустить или усовершенствовать свои ПМН, независимо от того, являются ли они странами происхождения или назначения.

Данное картирование показывает, что в части мобильности навыков рассмотренные государства в настоящее время выступают преимущественно странами происхождения в контексте ПМН, при этом ряд стран, особенно на Западных Балканах, все чаще становятся и странами назначения. Большинство партнерств охватывают государства-члены ЕС, особенно Германию, и обычно оформляются либо в виде официальных соглашений, либо проектных инициатив. ПМН в регионе часто направлены на устранение определенного дефицита рабочей силы в стране назначения, особенно в таких секторах, как строительство, здравоохранение, туризм и информационно- коммуникационные технологии (ИКТ).

Анализ показывает, что ПМН характеризуются высокой организационной гибкостью: Они различаются по продолжительности мобильности, целевому уровню навыков, подходам к обучению навыкам и институциональным механизмам. Большинство партнерств ориентированы на специалистов со средним и высоким уровнем навыков и сочетают мобильность с мерами по развитию навыков, такими как стажировки, иные виды обучения на рабочем месте, изучение языка или курсы повышения квалификации. Хотя многие ПМН предусматривают возвращение участников в страны происхождения, реинтеграционная поддержка остается ограниченной. Точно также, хотя признание квалификации является ключевым вызовом для трудовых мигрантов, лишь немногие партнерства активно внедряют механизмы признания или согласования квалификаций. Полученные результаты также позволяют выявить ряд новых тенденций. Дуальные модели «дома и на выезде», при которых мигрирует только часть обученной группы, а остальные остаются на рынке труда в своей стране происхождения, становятся все более распространенными, особенно в рамках проектных инициатив.

В целом исследование свидетельствует, что ПМН могут предложить государствам Пражского процесса гибкую основу для разработки взаимовыгодных механизмов трудовой мобильности. Они могут способствовать развитию навыков, улучшить управление каналами миграции, укрепить сотрудничество между странами и помочь преодолеть нехватку рабочей силы при сокращении рисков, связанных с утечкой мозгов. В то же время анализ подчеркивает, что будущие партнерства должны систематически обеспечивать охват таких вопросов, как признание квалификации, поддержка реинтеграции и долгосрочная устойчивость, которые пока не всегда последовательно проявляются в существующих партнерствах.

Введение

Поскольку государства-участники Пражского процесса продолжают укреплять сотрудничество в области легальной миграции и работать над превращением мобильности в положительную силу развития, партнерства в области мобильности навыков (ПМН, англ. SMP) предлагают практичный и проверенный инструмент для обеспечения согласованности развития навыков с потребностями рынка труда в Восточной Европе и Центральной Азии (ВЕЦА) и на Западных Балканах (ЗБ), оказывая поддержку как странам происхождения, так и странам назначения в управлении трудовой миграцией упорядоченным, взаимовыгодным и устойчивым образом. В Плане действий Пражского процесса на 2023-2027[1] годы прямо содержится призыв к участвующим государствам укреплять сотрудничество в оценке навыков и компетенций мигрантов, избегать «растраты мозгов» и максимально использовать выгоды от циркулярной миграции и возвращения – это те приоритеты, в продвижении которых ПМН способны помочь. В данной публикации рассматриваются действующие и недавние государственные ПМН в Албании, Армении, Боснии и Герцеговине (БиГ), Грузии, Косово*, Кыргызстане, Молдове, Северной Македонии, Сербии, Таджикистане, Узбекистане, Украине и Черногории. В ней рассматриваются различные аспекты их организации на основе картирования, выполненного ICMPD. Данное исследование основывается на картировании ПМН в других странах (которое в тексте называется «общим картированием») и регионах и сравнивает ПМН в отдельных государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, с этим более широким массивом данных. На основе проведенного анализа в публикации изложены ключевые выводы для государств-участников Пражского процесса, желающих начать у себя реализацию таких инициатив или усовершенствовать их.

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

ПАРТНЕРСТВА В ОБЛАСТИ МОБИЛЬНОСТИ НАВЫКОВ

В контексте данной публикации под ПМН понимаются межправительственные партнерства, которые объединяют развитие практических навыков с обеспечением мобильности для некото-рых или всех участников с целью получения конкретных преимуществ для всех вовлеченных сторон. В последние годы ПМН, включая аналогичные структуры, такие как Глобальные партнерства в области навыков (Global Skill Partnerships)[2] и Партнерства в области талантов (Talent Partnerships)[3], значительно укрепили свои позиции, хотя по-прежнему составляют небольшую долю в общей структуре глобальной мобильности рабочей силы. ПМН приобрели особую актуальность в контексте нехватки рабочей силы и демографических вызовов во многих обществах происхождения и назначения, а также в связи с опасениями по поводу потенциальных негативных последствий традиционных подходов к трудовой миграции.[4]

ПМН могут предложить большую взаимную выгоду по сравнению с более традиционными (и более распространенными) подходами к трудовой миграции, которые часто опираются на навыки, уже приобретенные мигрантами, в которые зачастую инвестируют страны происхождения и которые непропорционально выгодны странам назначения.[5] Это особенно актуально для стран происхождения, учитывая потенциальное влияние эмиграции на их рынки труда и общество. В этом контексте ПМН рассматриваются как инновационный механизм для более справедливого распределения издержек и выгод от миграции и мобильности, а также для защиты интересов мигрантов, местных сообществ и работодателей. Хотя ПМН различаются по своей организации и конкретным целям, все они включают в себя определенную форму развития навыков наряду с компонентом мобильности.[6]

Как достигается такая взаимная выгода, учитывая широкий спектр приоритетов этих заинтересованных сторон – государственными и частными, отдельными лицами и учреждениями? Вместо того чтобы выводить человеческий капитал из стран происхождения, хорошо организованные партнерства могут помочь компенсировать или даже обратить вспять фискальные потери, связанные с миграцией, одновременно обеспечивая мобильность рабочей силы и решая проблему нехватки навыков в странах назначения.[7] Это можно сделать, например, инвестируя в обучение навыкам с целью расширения доступной базы специалистов, обладающих необходимыми навыками, посредством стажировок, прохождения практики и ученичества – иными словами, инвестируя в развитие навыков, а не простого найма тех, кто уже обладает нужными навыками. Использование дуальной программ «дома и на выезде» является еще одним способом, с помощью которого некоторые ПМН стремятся удовлетворить потребности как в странах происхождения, так и в странах назначения, ориентируясь на востребованные в обеих странах сектора, что способствует обучению навыкам работников, часть из которых планирует переехать, а часть – остаться. Однако другие ПМН предлагают различные варианты продолжительности мобильности, сочетая краткосрочную, среднесрочную и/или долгосрочную мобильность, таким образом некоторые квалифицированные специалисты остаются в стране назначения дольше, что часто соответствует потребностям работодателей, в то время как другие возвращаются (раньше) к работе в страны происхождения.

ТЕНДЕНЦИИ ТРУДОВОЙ МОБИЛЬНОСТИ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ, ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И НА ЗАПАДНЫХ БАЛКАНАХ

Если рассматривать мобильность рабочей силы в более широком смысле, то выбранные государства-участники Пражского процесса, не входящие в ЕС, выступают одновременно странами происхождения и назначения, хотя эмиграция по-прежнему почти во всех случаях превышает иммиграцию. В 2023 году во всех выбранных странах, за исключением Черногории, наблюдалась отрицательная чистая миграция, поскольку число уехавших превысило число прибывших. В совокупности в выбранных странах Пражского процесса, не входящих в ЕС, в 2024 г. эмигрировало более 19 млн чел. (включая лиц, перемещенных из Украины в связи с войной).[8] Для миграционных процессов характерна значительная неоднородность и меняющиеся факторы давления. Миграция является результатом различных движущих факторов, включая разницу в доходах, экономические возможности, качество услуг и государственного управления, демографическое давление и социальные связи, а также перемещение населения, вызванное войной.[9] Сюда входят временные и долгосрочные перемещения для работы в формальном и неформальном секторах на разных уровнях квалификации.[10]

Эмиграция

Уровень эмиграции в регионе значительно различается.[11] В период с 1990 г. по 2020 г. самый высокий уровень эмиграции относительно численности населения был зафиксирован на Западных Балканах (30%), за которыми следуют Кавказ (17%) и Восточная Европа (15%).[12] Босния и Герцеговина является крупнейшей страной происхождения беженцев в относительном выражении: по оценкам, 46% ее населения проживает за пределами страны, за ней следуют Молдова (41%), Албания (40%), Армения (29%), а также Грузия и Казахстан (примерно по 22% каждая).[13]

Международная миграция представляет собой важнейший источник возможностей трудо-устройства и дохода для работников из стран ВЕЦА и ЗБ, принося при этом пользу мигрантам и странам их происхождения.[14] Эмиграция может приносить пользу странам происхождения за счет денежных переводов, передачи знаний, развития человеческого капитала и возвращения на родину.[15] Например, страны ВЕЦА, охваченные исследованием, получили в 2024 г. более 45 млрд долл. США в виде денежных переводов; ЗБ получили более 12 млрд долл. США в том же году,[16] свидетельствуя, что миграция генерирует значительные финансовые потоки. В среднесрочной перспективе эмиграция может снизить давление на рынок труда, предоставляя возможности трудоустройства, особенно для мо-

лодежи.[17] Многие из исследованных стран зависят от трудовой миграции, особенно для преодоления избытка рабочей силы и безработицы среди молодежи. Например, демографическое давление в Узбекистане, где население ежегодно увеличивается на 700-800 тыс. чел., в сочетании с ограниченными возможностями рынка труда, являются важными факторами эмиграции из страны.[18] В долгосрочной перспективе эмиграция может стимулировать интерес к инвестициям в системы высшего образования; кроме того, мигранты могут вернуться и внести свой вклад в рынок труда стран происхождения, используя свои навыки и финансовые ресурсы, что принесет дополнительные выгоды этим странам.[19]

Хотя ЕС является ключевым направлением для большинства мигрантов из стран ВЕЦА и ЗБ, модели выбора стран назначения резко различаются в зависимости от субрегиона. В то время как эмигранты из стран ЗБ[20] в основном сосредоточены в странах ЕС-15[21] (от чуть более половины сербских эмигрантов до примерно трех четвертей албанцев), большинство эмигрантов из Центральной Азии направляются в Россию,[22] несмотря на недавние геополитические события, растущую ксенофобию и ужесточение миграционного контроля.[23] В то же время мигранты из региона направлялись и в другие страны назначения, включая США, страны Персидского залива и Европейский Союз.

В государствах-членах ЕС по состоянию на конец 2024 г. граждане стран ВЕЦА являлись обладателями более 1,33 млн разрешений на проживание, выданных в целях трудоустройства – почти четверть всех действительных разрешений на работу, принадлежащих гражданам стран, не входящих в ЕС, – что иллюстрирует важную роль, которую играют мигранты из стран ВЕЦА в экономике ЕС.[24] В ЕС мигранты из стран ВЕЦА сосредоточены, в частности, в Польше, Литве и Италии, тогда как традиционными направлениями для мигрантов из стран ЗБ являются Австрия, Германия, Швейцария и Швеция, а для албанцев – Италия и Греция.[25] На мигрантов из Украины, Беларуси, России, Молдовы и Грузии в совокупности приходилось более 90% всех действующих (1,25 млн) и 90% впервые оформленных (366 тыс.) разрешений на проживание в целях трудоустройства, выданных гражданам стран ВЕЦА в 2024 г. Украинцы остаются наиболее многочисленной группой обладателей разрешений на работу как среди стран ВЕЦА, так и всех стран, не входящих в ЕС[26]. Данные о количестве разрешений все чаще отражают скорее удержа-ние существующих мигрантов в странах ЕС, чем прибытие новых иммигрантов из Восточной Европы.[27] Между тем, трудовая миграция из стран Центральной Азии остается низкой – она составляет приблизительно 1,5% от всех действительных разрешений на трудоустройство, выданных гражданам третьих стран в государствах-членах ЕС в 2024 г., и 6,4% от таких разрешений, оформленных гражданам стран ВЕЦА, – однако количество разрешений резко возросло с 2018 г. Наибольший прирост работников зафиксирован среди выходцев из Узбекистана, за которыми следуют выходцы из Кыргызстана и Таджикистана.[28] Между тем в 2024 г. страны ЕС-27 выдали почти 88 тыс. первых разрешений на проживание гражданам ЗБ в целях трудоустройства, при этом крупнейшими странами происхождения были БиГ (24%), Сербия (27%) и Албания (22%).[29]

Наряду с традиционными движущими факторами трудовой миграции в регионе ВЕЦА, миграционные тенденции в регионе формируются и более новыми факторами, такими как война в Украине, а также экономическая и геополитическая неопределенность.[30] Однако изменения в тенденциях (трудовой) мобильности следует объяснять не только изменениями в регионе ВЕЦА, но и параллельными изменениями в Европе, которая ищет иностранных работников в новых странах происхождения. Помимо конкретных мер миграционной политики, включая партнерства в области навыков, мобильности рабочей силы могут способствовать и другие политические решения. Следует отметить, что ЕС имеет безвизовые соглашения с Грузией, Молдовой и Украиной, позволяющие находиться в стране до 90 дней в течение любого 180-дневного периода в таких целях, как туризм, деловые поездки или посещение родственников. Хотя для получения разрешения на трудоустройство требуется отдельный документ, либерализация визового режима может укрепить миграционные сети и снизить стоимость поиска работы за рубежом. В некоторых случаях сезонного трудоустройства в Германии безвизовый режим способствовал трудовой мобильности.[31] В других случаях политика предоставляет доступ к рынку труда более явно. Например, немецкий Западнобалканский регламент упрощает доступ к немецкому рынку труда для граждан стран ЗБ.[32]

Влияние эмиграции

Хотя эмиграция для многих открыла возможности, она также создала вызовы для стран региона, особенно там, где это приводит к нехватке кадров в ключевых секторах или профессиях, востребованных внутри страны.[33] Влияние высококвалифицированной эмиграции особенно силь-но проявляется, если уровень квалификации эмигрантов выше, чем у остального (немигрантского) населения, что характерно для большинства стран происхождения в Европе и Центральной Азии, и когда эмиграция происходит с большей интенсивностью, как это наблюдается в некоторых частях ЗБ.[34] Эмиграция может усугублять нехватку рабочей силы, в том числе в жизненно важных профессиях, если не будут приняты меры для решения этой проблемы. Это также может увеличить разрыв между странами с низким и высоким уровнем дохода.[35] Кроме того, эмиграция может усугублять сокращение численности населения. Например, в Молдове за последнее десятилетие наблюдалось сокращение населения на 14%, в основном за счет эмиграции, особенно молодежи. Аналогичным образом ЗБ продолжают испытывать чистую эмиграцию, что приводит к нехватке рабочей силы и утечке мозгов, поскольку и здесь к эмиграции особенно склонны молодые и образованные люди.[36] В условиях высоких темпов эмиграции и сокращения демографических показателей экономика стран ЗБ одновременно испытывает острую нехватку рабочей силы, что приводит к растущей зависимости от иностранной рабочей силы. По оценкам, около 40% работодателей сообщают о трудностях в поиске необходимых навыков, особенно в сфере здравоохранения (ухода), строительства и квалифицированных профессий, производства, транспорта и логистики, туризма, сельского хозяйства и ИТ – многие из которых традиционно являются секторами занятости среди эмигрантов из стран ЗБ.[37]

Иммиграция

Местные демографические изменения и потребности рынка труда, усугубляемые эмиграцией квалифицированных трудовых мигрантов, вынудили страны западнобалканского региона искать способы стимулирования трудовой иммиграции. В этом регионе назначения количество разрешений на трудоустройство удвоилось всего за несколько лет с примерно 46 тыс. в 2018 г. до более чем 100 тыс. в 2024 г. В основном это страны Южной и Юго-Восточной Азии[I] (Бангладеш, Индия, Непал и Филиппины). Согласно данным Всемирного банка, из 15 стран Европы и Центральной Азии, принимавших наибольшее количество мигрантов в период с 1990 г. по 2020 г., только две страны являются участниками Пражского процесса, не входящими в ЕС: Украина и Казахстан.[38] Однако в пересчете на долю населения только Казахстан вошел в число основных 15 стран назначения.[39] Административные и структурные барьеры, такие как системы квот и медленные административные процедуры, препятствуют усилиям по набору и удержанию рабочей силы,[40] что указывает на необходимость улучшений в государственном управлении трудовой миграцией.

Анализ партнерств в области мобильности навыков в отдельных государствах Пражского процесса

В этом разделе представлены основные результаты исследования ICMPD по картированию ПМН в отдельных государствах Пражского процесса, не входящих в ЕС (более подробная информация о методологии исследования приведена в Приложениях 2, 3 и 4). В нем анализируются различные аспекты организации ПМН, а именно, как ПМН структурированы с точки зрения вовлеченных заинтересованных сторон, планируемой мобильности и элементов обучения навыкам. Хотя в большинстве выявленных ПМТ партнеры из ВЕЦА или ЗБ рассматриваются в качестве стран происхождения, а не назначения, полученные данные также указывают на уроки, которые могут быть полезны тем, кто планирует присоединиться к ПМН в качестве стран назначения. В этом разделе также подчеркивается, как ПМН с участием партнеров из ВЕЦА и ЗБ соотносятся с дополнительным картированием, проведенным ICMPD как в рамках международного исследовательского проекта (Link4Skills), так и в поддержку других региональных консультативных процессов, включая Будапештский процесс и Диалог Африка-ЕС по вопросам миграции и мобильности (Рабатский и Хартумский процессы).[II]

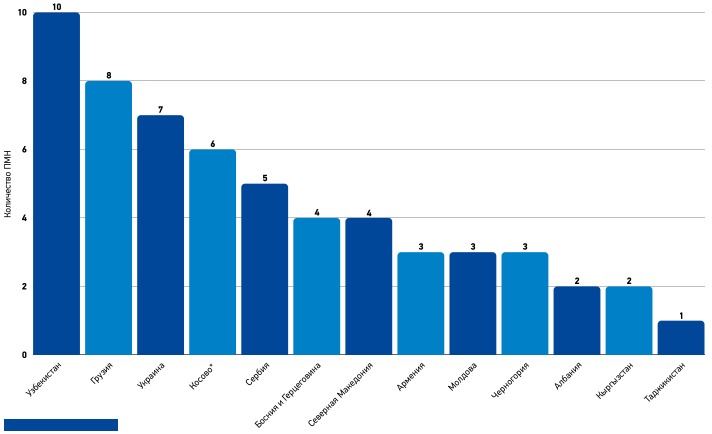
Картирование охватывает ПМН, которые:

- вовлекают государственные органы с обеих сторон (на любом уровне);
- сочетают развитие практических навыков с обеспечением мобильности для некоторых или всех участников;
- включают одну из выбранных стран ВЕЦА (Армения, Грузия, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан или Украина) или партнеров на ЗБ (Албания, Босния и Герцеговина, Косово*, Северная Македония, Сербия или Черногория); и
- были запущены или находились в состоянии реализации в любой момент времени в период с января 2015 г. по декабрь 2025 г.

На основании этих критериев в выбранных государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, было выявлено в общей сложности 39 МПН – 27 МПН в странах ВЕЦА и 16 МПН на ЗБ[III] (см. Приложение 1). В целях данного картирования все выбранные страны именуются «выбранными государствами-участниками Пражского процесса, не входящими в ЕС».

Уровень участия

Рис. 1: Некоторые правительства участвуют в ПМН чаще, чем другие.



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

I В отчете Всемирного банка термин «Европа и Центральная Азия» определяется как: ЕС-27, Западные Балканы (Албания, Босния и Герцеговина, Косово*, Черногория, Северная Македония, Сербия), Кавказ (Армения, Азербайджан, Грузия), Центральная Азия (Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан), Российская Федерация, Турция, Восточная Европа (Беларусь, Молдова, Украина), Европейская ассоциация свободной торговли/EACT (Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Швейцария) и Соединенное Королевство. См. Bossavie, L., Garrote Sánchez, D. & Makovec, M. (2024), The Journey Ahead: Supporting Successful Migration in Europe and Central Asia [Боссави Л., Гарроте Санчес Д. и Маковец М. (2024), Предстоящий путь: поддержка успешной миграции в Европе и Центральной Азии], Europe and Central Asia Studies, Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк, с. liii.

II Это включает в себя картирование в рамках финансируемого ЕС проекта Link4Skills, охватывающего ПМН в Австрии, Гане, Германии, Индии, Индонезии, Канаде, Марокко, Нигерии, Нидерландах, Польше, Украине и Филиппинах, а также текущее картирование в Западной и Южной Азии (Бангладеш, Индия, Ирак, Пакистан, Иордания и Ливан), а также в Западной и Восточной Африке (Кабо- Верде, Кот-д'Ивуар, Эфиопия, Гана, Кения, Мавритания, Нигерия и Сенегал). По состоянию на 14 июля 2026 г. было картировано 176 ПМН. Картирование осуществлялось при поддержке Миграционной обсерватории Пражского процесса, программы Link4Skills Horizon Europe, PSIMM, Будапештского процесса и финансируемой ЕС программы MMD III. Пражский процесс и PSIMM финансируются ЕС через Фонд миграционного партнерства (MPF), в то время как Будапештский процесс сочетает в себе финансирование EC/MPF и двустороннее финансирование от Турции, Венгрии, Норвегии, Швеции, Швейцарии и Австралии. Эти инициативы реализуются Международным центром по развитию миграционной политики (ICMPD).

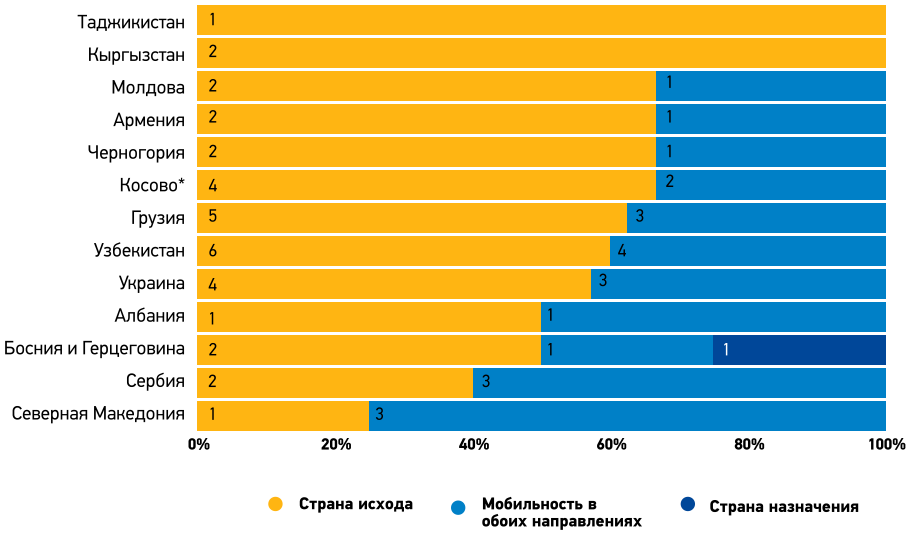
III Некоторые ПМН предусматривали участие партнёров как из региона ВЕЦА, так и из региона ЗБ и, соответственно, были учтены в показателях обоих регионов. В общем итоговом показателе такое двойное исчисление исключено: каждый ПМН учитывается только один раз. Именно поэтому общее количество ПМН ниже суммы показателей, рассчитанных отдельно по двум регионам.

На Рис. 1 показано, как часто каждый партнер участвовал в ПМН либо в качестве страны происхождения, либо страны назначения, либо и того, и другого. Во всех выбранных регионах реализовалась как минимум одна ПМН в период с 2015 г. по 2025 г. Несмотря на некоторые различия, в настоящее время все партнеры реализуют относительно небольшое количество ПМН (от 1 до 10 ПМН). Многие из 39 выявленных ПМН охватывают несколько стран происхождения или назначения.

Узбекистан является наиболее активной страной среди рассмотренных случаев, что отражает высокий темп роста населения, значительный избыток рабочей силы и ограниченные возможности трудоустройства внутри страны, что повысило важность международной трудовой мобильности как пути к обеспечению занятости. Соответственно, правительство Узбекистана активно содействует трудовой миграции через двусторонние и многосторонние инициативы.[41] Недавним примером является *Комплексное соглашение о партнерстве в области миграции и мобильности*, подписанное с Германией в 2024 г., предусматривающее меры по обучению потенциальных трудовых мигрантов из Узбекистана. Для сравнения, участие в ПМН других странах Центральной Азии в исследуемый период было более ограниченным: Кыргызстан участвовал в двух таких программах, а Таджикистан – в одной. Также наблюдаются различия в количестве ПМН на ЗБ, хотя и в меньшей степени.

Направление мобильности

Рис. 2: ВЕЦА и ЗБ выступают преимущественно в качестве стран происхождения в рамках ПМН; однако большинство из них участвуют во взаимных ПМН, которые способствуют мобильности в обоих направлениях.



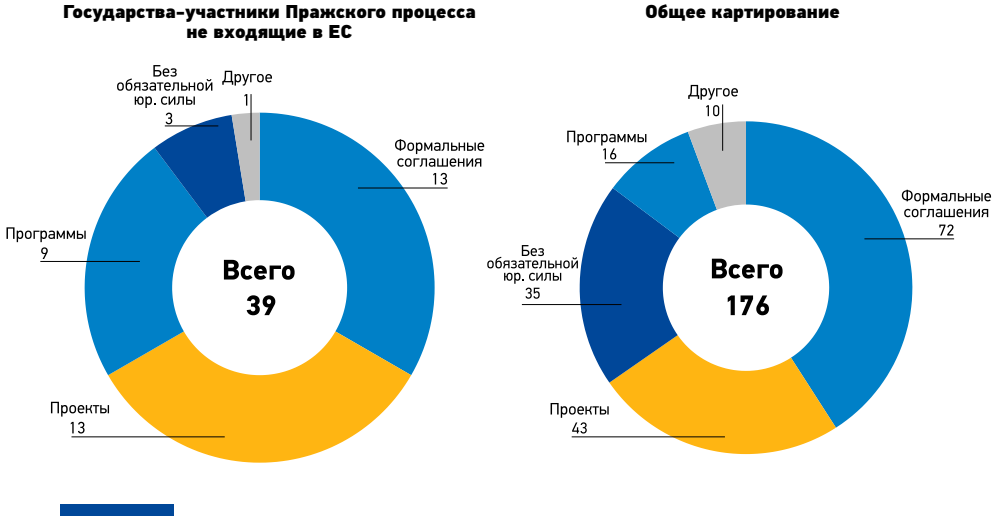
Хотя ВЕЦА и ЗБ в основном выступают в качестве мест происхождения, большинство из изученных стран (11 из 13) являются частью взаимных ПМН, которые обеспечивают мобильность в обоих направлениях, как показано на Рис. 2. Одним из примеров является программа стажировок Erasmus+, которая поддерживает двустороннюю мобильность и включает среди прочих партнеров Северную Македонию и Сербию.

Основными странами назначения ПМН, реализуемых государствами-участниками Пражского процесса, не входящими в ЕС, являются государства ЕС+: 31 из 39 ПМН включают собственно ЕС, как минимум одно государство-член ЕС и/или Швейцарию. Германия выделяется своей особой активностью, участвуя в 14 из этих партнерств. Это также подтверждается и общим картированием,[IV] показавшим, что Германия является наиболее активной среди исследованных стран.[42]

Единственным примером, когда страна выступает в качестве партнера назначения, является двусторонний *Протокол о сотрудничестве* по расширению трудовой мобильности, подписанный между БиГ и Египтом в декабре 2025 г. Соглашение, ориентированное на укрепление трудовой мобильности, обмен навыками и развитие трудовых ресурсов, может отражать возрастающую роль Западных Балкан как региона назначения для трудовой миграции, особенно учитывая, что все остальные ПМН, выявленные на ЗБ, были заключены до 2022 г.

Виды партнерств

Рис. 3: Большинство ПМН представляют собой официальные соглашения или проекты.



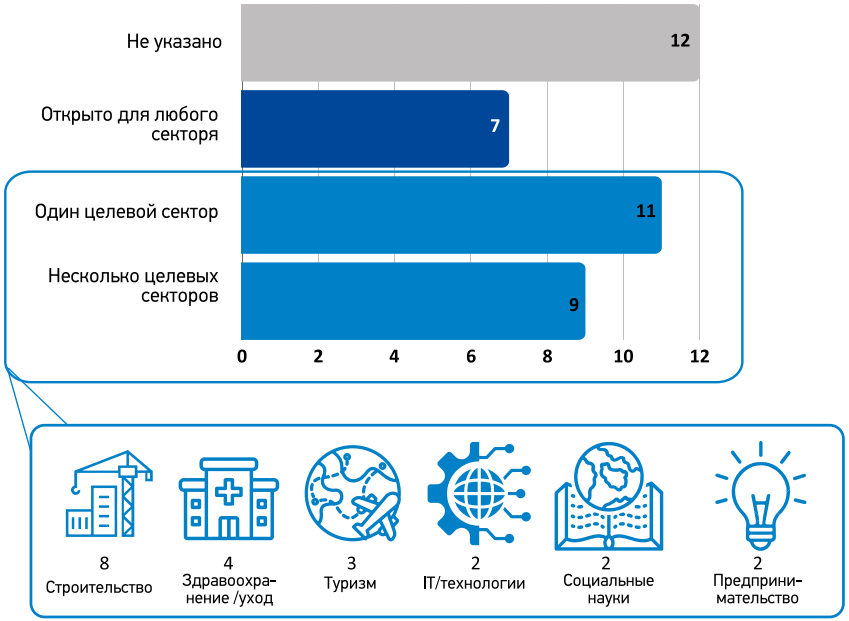
IV См. предыдущую сноску.

ПМН отличаются гибкостью и могут применять различные подходы, отражающие разнообразные формы и потребности текущего и потенциального сотрудничества между партнерами. К ним могут относиться официальные соглашения, такие как юридически обязывающие двусторонние соглашения, устанавливающие четкие обязательства между сторонами; необязывающие договоренности, такие как меморандумы о взаимопонимании или меморандумы о сотрудничестве, которые определяют общие цели и рамки для будущего сотрудничества, не создавая при этом юридической силы; и проекты, которые представляют собой конкретные, часто ограниченные по времени инициативы, направленные на достижение определенных результатов, включая пилотные проекты. Каждая форма сотрудничества может предлагать свои преимущества в зависимости от конкретных целей участвующих партнеров и заинтересованных сторон. Официальные соглашения часто носят общий и гибкий характер, с ограниченным указанием отраслей или требований к участию. В отличие от них, ПМН на проектной основе, как правило, более целенаправленны, действуют в рамках определенных временных рамок и ориентированы на конкретные секторы рынка труда. Таким образом, проекты могут быть использованы для пилотного внедрения программ трудовой мобильности между партнерами и для решения острой проблемы нехватки/избытка рабочей силы в конкретных секторах.

На Рис. 3 показаны различные типы партнерств, выявленные в ходе общего картирования, а также картирования отдельных государств-участников Пражского процесса, не входящих в ЕС. В обоих случаях наиболее распространены официальные соглашения и проекты; однако, в отличие от общего картирования, где официальные соглашения встречаются значительно чаще, чем проекты, в странах-участницах Пражского процесса, не входящих в ЕС, наблюдается равное распределение между ними. Среди стран-участниц Пражского процесса, не входящих в ЕС, официальные соглашения, как правило, представляют собой двусторонние соглашения о миграции или сотрудничестве, в которых мобильность и развитие навыков являются частью более широкой структуры. Примером является *Соглашение между Правительством Федеративной Республики Германия и Правительством Грузии о миграции и мобильности*.[43]

Целевые сектора

Рис. 4: Примерно половина ПМН ориентирована на конкретные сектора или профессии, в то время как другая половина оставляет сектор или профессию открытыми или неуказанными.

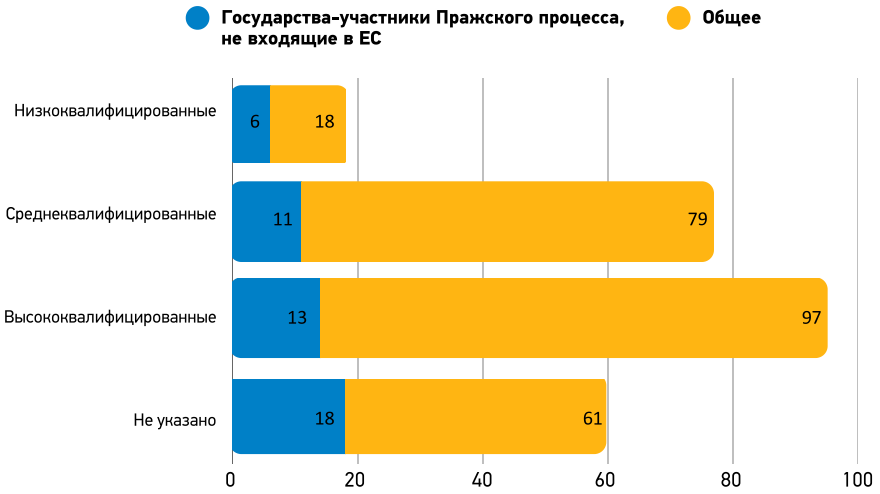


Некоторые ПМН ориентированы на один или несколько секторов для удовлетворения конкретных потребностей рынка труда в стране происхождения и/или назначения, в то время как другие ПМН не определяют отраслевую направленность. Как в отдельных государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, так и в рамках общего картирования, около половины выявленных ПМН ориентированы на один или несколько секторов. Строительство и здравоохранение являются наиболее распространенными секторами, в которых участвуют как партнеры из ВЕЦА, так и с ЗБ (см. Рис. 4). Помимо этих секторов, в ПМН ВЕЦА также рассматриваются туризм, ИКТ, предпринимательство и социальные науки, включая историю и международные отношения, в то время как ПМН с участием партнеров с ЗБ также ориентированы на сектор ухода. Германия занимает лидирующие позиции по количеству ПМН, содействующих мобильности в секторах строительства и здравоохранения, что отражает собственную нехватку рабочей силы и потребности. Из восьми ПМН, ориентированных на строительство, шесть включают Германию в качестве страны назначения. Из четырех инициатив в сфере здравоохранения и ухода три содействуют обеспечению мобильности в Германию. Три ПМН, ориентированные на туристический сектор, представляют собой соглашения с Узбекистаном, которые непосредственно содействуют сотрудничеству в сфере туризма, включая возможности стажировок. Хотя Узбекистан

заключил соглашения в сфере туризма с несколькими странами, не все из них включают элемент обучения навыкам, и поэтому некоторые соглашения выходят за рамки данного исследования. Предпринимательство является относительно нишевой областью в рамках общего картирования, и по этому направлению было выявлено всего три ПМН. Примечательно, что два из них касаются Грузии: *Укрепление потенциала развития Партнерства ЕС в области мобильности в Грузии посредством целевой циркулярной миграции и мобилизации диаспоры с Германией, а также Укрепление партнерства между Бельгией и Грузией посредством временной мобильности предпринимателей* (EMLINK). Это предполагает особое внимание предпринимательству и деловой мобильности в рамках портфеля ПМН Грузии.

Целевые уровни навыков

Рис. 5: ПМН в государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, чаще всего ориентированы на участников с высоким и средним уровнем навыков.



Примечание: Есть пересечения, так как ПМН могут позволять участие представителей нескольких уровней навыков.

На Рис. 5 показаны уровни квалификации, на которые ориентированы ПМН с точки зрения требований к участникам на начальном этапе их участия, как для государств-участников Пражского процесса, не входящих в ЕС, так и для общего картирования. К участникам с высоким уровнем навыков относятся те, кто обладает глубокими знаниями и квалификацией, что часто подтверждается наличием высшего образования или специализированных сертификатов в соответствующих областях. Они приобрели глубокие знания и технические навыки, позволяющие им эффективно выполнять сложные задачи. Участники со средним уровнем навыков могут иметь техническое или профессионально-техническое образование, например, диплом младшего специалиста, и обладать навыками среднего уровня, позволяющими им выполнять специализированные задачи в различных отраслях. В группу специалистов со средним уровнем навыков также входят студенты, которые в настоящее время продолжают обучение в высшем учебном заведении. В противоположность этому, участники с низким уровнем навыков обладают базовыми навыками и ограниченным формальным образованием или подготовкой, и часто заняты рутинной, физической или неквалифицированной работой, не требующей высокой квалификации.

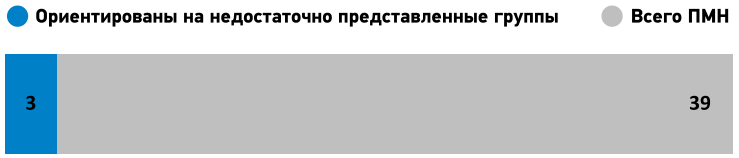
В государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, в рамках ПМН наиболее распространенным является высокий уровень навыков, за которым следует средний уровень, и лишь немногие ПМН ориентированы на лиц с более низким уровнем навыков. В контексте общего картирования разрыв между ПМН, ориентированными на лиц с высоким и средним уровнем навыков, в государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, выражен меньше. Следует отметить, что ПМН с участием ЗБ чаще направлены на обучение навыкам и на мобильность специалистов со средним уровнем навыков по сравнению с программами, реализуемыми в странах ВЕЦА. В большинстве ПМН в регионе ВЕЦА не указывается конкретный уровень навыков – из тех ПМН, где он указан, большинство требуют высокого уровня навыков, затем среднего, а потом низкого. В некоторых ПМН используются термины, которые нельзя категоризировать по шкале высокого/среднего/низкого уровня, например, «квалифицированные рабочие». Одна из причин того, что для более высоких уровней ПМН не указывается уровень навыков, заключается в большом количестве официальных соглашений; такие соглашения, как правило, оставляют много открытых вопросов на этапе первоначальной организации ПМН.

В государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, ПМН, требующие среднего или высокого уровня навыков на начальном этапе, чаще указывают сектор, чем не указывают; к распространенным секторам относятся ИКТ и инженерия. Это говорит о том, что ПМН для квалифицированных кадров, как правило, больше ориентированы на конкретные сектора, что отражает как структурированность обучения, существующую в этих областях, так и потребность работодателей в подборе персонала на четко определенные технические должности.

Среди ПМН, требующих более низкого уровня навыков, наиболее распространенным сектором (где это указано) является строительство. Это соответствует более широким тенденциям на рынке труда в принимающих странах, где спрос на низкоквалифицированных работников сосредоточен в отраслях, связанных с физическим трудом и рабочими профессиями, однако это также указывает на пробел, учитывая, как редко ПМН ориентированы на этот уровень квалификации в целом. Ключевая причина этого заключается в том, что большинство каналов трудовой миграции в страны ЕС ориентированы на высококвалифицированные профессии.[44]

Недостаточно представленные целевые группы

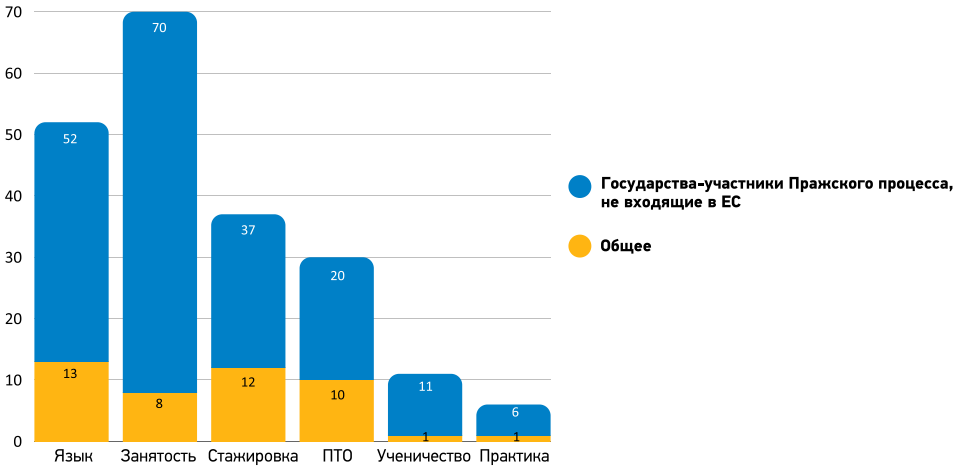
Рис. 6: Три из 39 ПМН в своей структуре непосредственно ориентированы на недостаточно представленные группы.



В целом, согласно картированию ПМН, девять из 176 (5%) ПМН в своей структуре в той или иной степени ориентированы на недостаточно представленные группы, такие как женщины, лица с инвалидностью, меньшинства и уязвимые группы населения. Для сравнения, три из 39 (8%) ПМН для государств-участников Пражского процесса, не входящих в ЕС, непосредственно направлены на содействие участию недостаточно представленных групп или предусматривают соответствующие меры. Проект *Молодежь, занятость и навыки в Косово* (YES) является совместной инициативой Косово** и Германии,, которая активно поддерживает вовлечение женщин, лиц с инвалидностью и уязвимых групп. *Протокол о сотрудничестве для повышения трудовой мобильности из Египта в БиГ* отдает приоритет поддержке женщин, молодежи и лиц с инвалидностью. Кроме того, *Программа трудовой мобильности выпускников ИКТ между Словакией, Украиной и Молдовой (DIGI TALENTS)* ориентирована на женщин.

Элементы обучения навыкам

Рис. 7: Примерно ¾ ПМТ предлагают обучение на рабочем месте в качестве элемента обучения навыкам.



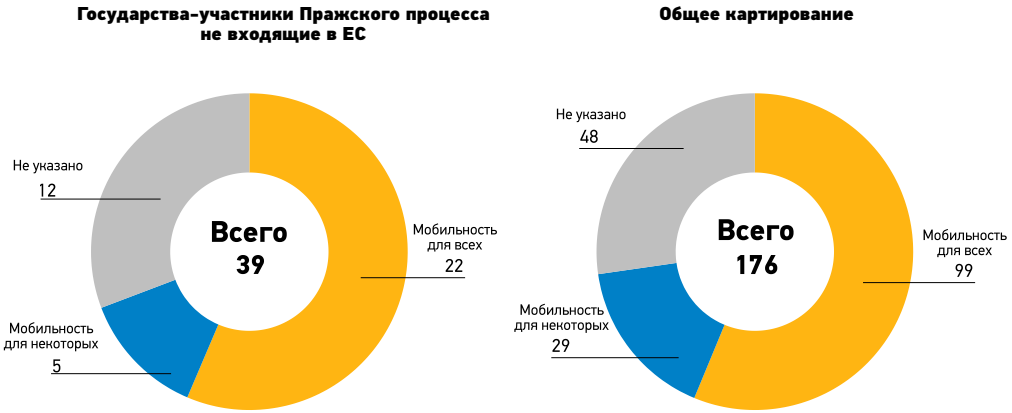
Примечание: Есть пересечения, так как ПМН могут включать несколько типов обучения

В ПМТ применяются различные подходы к обучению навыкам: Некоторые программы в первую очередь предоставляют обучение, позволяющее лицам заниматься той же профессией в другой стране (например, языковая подготовка и/или помощь в признании квалификации), в то время как другие направлены на более существенное расширение глобальной базы навыков (например, многолетние программы ученичества). Обучение навыкам может проходить в стране происхождения, в стране назначения или в обеих странах.

Государства-участники Пражского процесса, не входящие в ЕС, отражают общую тенденцию: три четверти ПМН предлагают ту или иную форму обучения на рабочем месте (виды, выделенные жирным шрифтом на Рис. 7 выше). Такое обучение, как правило, проводится в стране назначения и может принимать форму стажировок, профессионально-технического обучения или практики. Остальные 25% ПМН не предусматривают обучение на рабочем месте. Вместо этого они включают в себя ряд компонентов обучения навыкам, таких как языковая подготовка, курсы повышения квалификации и специализированные курсы в таких областях, как ИКТ и менеджмент (не пока-заны на приведенном выше рисунке). Эти компоненты обучения навыкам могут предоставляться как в стране происхождения, так и в стране назначения. В государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, обучение навыкам в первую очередь осуществляется в стране назначения посредством обучения на рабочем месте или стажировок. Обучение, проводимое в стране происхождения, в первую очередь представляет собой языковую подготовку перед отъездом.

Модели мобильности

Рис. 8: Большинство ПМН содействуют мобильности всех участников.



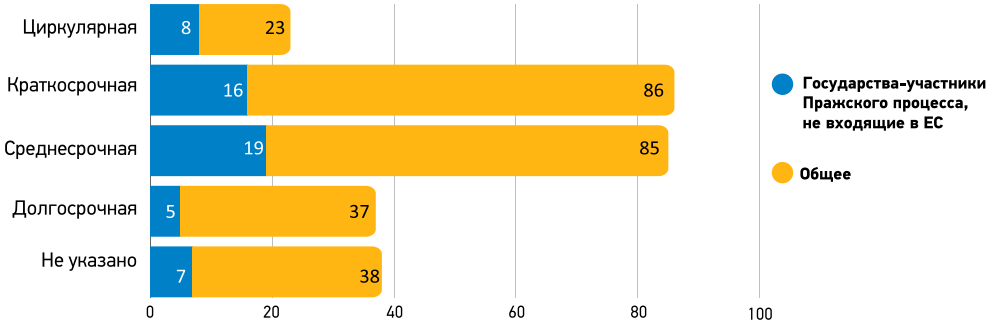
На Рис. 8 показано, способствуют ли ПМН повышению мобильности всех участников или только их части. В странах ВЕЦА и ЗБ более половины выявленных ПМН

способствуют мобильности всех участников, то есть каждое лицо, участвующее в инициативе, перемещается в страну назначения на определенный период времени. С другой стороны, дуальные программы «дома и на выезде», встречаются реже – только пять ПМН используют дуальную модель: *Digital Explorers II [Цифровые исследователи II]; DIGI TALENTS; Temporary Labour Migration of Georgian Workers to Poland and Estonia [Временная трудовая миграция грузинских работников в Польшу и Эстонию]; tQMP Bau Academy; и YES.* Из них четыре являются проектами. Согласно результатам общего картирования, 16 из 29 ПМН, предлагающих дуальный подход «дома и на выезде», также являются проектами, свидетельствуя, что эта модель чаще всего реализуется посредством партнерств на основе проектов.

Кроме того, общее картирование свидетельствует о растущем интересе к такому подходу: Реализация 55% выявленных ПМН дуальной направленности началась в 2023 г. или позже. Это свидетельствует, что данная модель набирает популярность и может стать полезным вариантом для отдельных государств-участников Пражского процесса, не входящих в ЕС, которые смогут рассмотреть ее в будущих переговорах по ПМН. По мере развития Глобального партнерства в области навыков и Партнерства в области талантов ЕС, направленных на сочетание обучения навыкам и мобильности, ПМН, объединяющие домашние и выездные направления, становятся все более распространенными в качестве стратегии, позволяющей получать взаимную выгоду за счет обучения навыкам как тех, кто планирует переехать в страну назначения на определенный период времени, так и тех, кто останется на рынке труда в своей стране. В то же время высказывались опасения, что обучение навыкам, происходящее в странах происхождения, часто не соответствует потребностям рынков труда этих стран[45] и что доступ к участию в ПМН (обучение и/или мобильность) обычно по-прежнему ограничен теми, кто уже воспользовался образовательными возможностями.[46]

Продолжительность мобильности

Рис. 9: ПМН в государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, чаще всего содействуют средне- и краткосрочной мобильности.



Примечание: Есть пересечения, так как ПМН могут включать более одного типа мобильности.

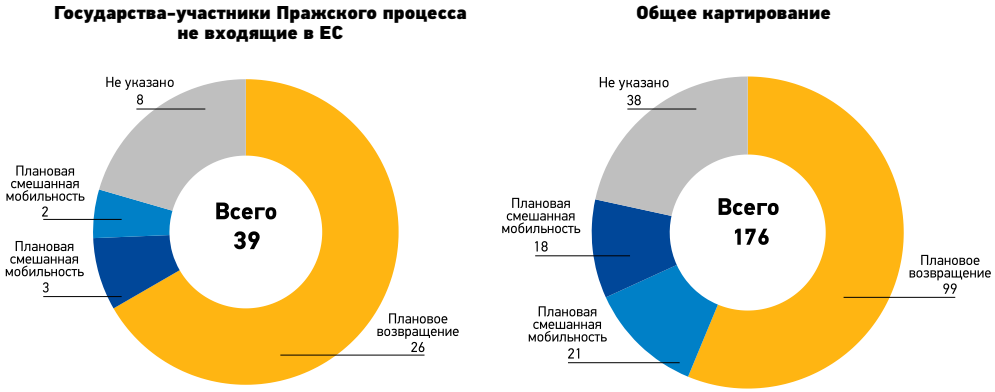
ПМН позволяют обеспечить различную продолжительность мобильности и могут предлагать более одного варианта. Краткосрочная мобильность – это периоды менее одного года; среднесрочная мобильность охватывает период от одного года до пяти лет; а долгосрочная мобильность – это перемещения на срок пять лет и более, часто с целью оформления постоянного проживания, а иногда включающие в себя возможность получения гражданства.

В регионе ЗБ наиболее распространенной продолжительностью мобильности является краткосрочная (38%), за которой следует среднесрочная (25%), а затем циркулярная и долгосрочная мобильность (по 13%). Эта тенденция в целом соответствует общему картированию. Однако в странах ВЕЦА наиболее распространенным типом является среднесрочная мобильность (67%), за которой следуют краткосрочная (40%), циркулярная (22%) и долгосрочная (11%) мобильность.

Хотя эти результаты отражают особенности организации ПМН, фактические траектории мобильности на практике могут отличаться. Например, лица, которые должны были вернуться, могут вместо этого изменить свой статус и остаться в стране назначения, в то время как те, кто изначально рассматривался в качестве долгосрочных мигрантов, в какой-то момент могут принять решение о возвращении. Подобные изменения не отражены в данном картировании, поскольку они выходят за рамки данных, собранных об организации партнерств.

Типы организации мобильности

Рис. 10: Более половины выявленных ПМН предусматривают возвращение участников в страну назначения.



На Рис. 10 представлена категоризация ПМН по трем типам организации мобильности:

1. *Плановое возвращение* – Участники должны вернуться в свою страну происхождения после завершения программы мобильности. Как правило, это характерно для ПМН, основанных на краткосрочной или циркулярной мобильности, а в некоторых партнерствах возвращение прописано в явном виде.

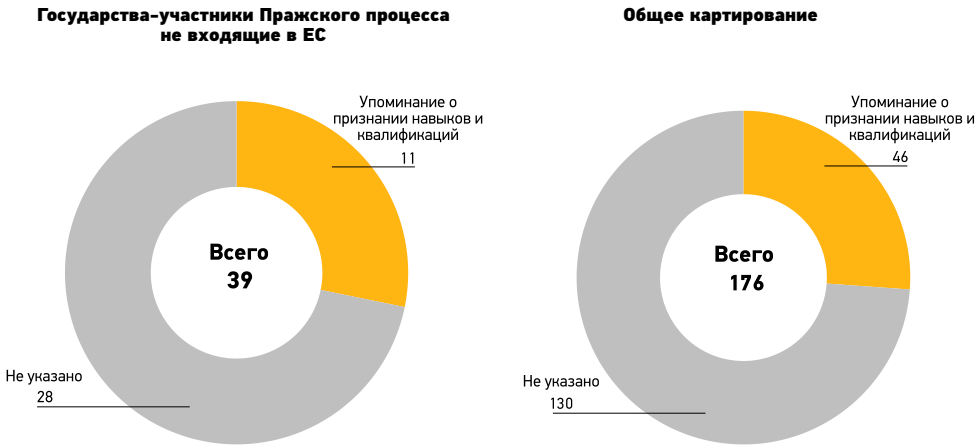
2. *Плановая долгосрочная мобильность* – ПМН способствуют долгосрочной мобильности, как правило, посредством каналов мобильности, рассчитанных на срок более пяти лет.

3. *Плановая смешанная мобильность* – ПМН сочетают в себе различные формы мобильности, предусматривая длительное пребывание для одних участников и предлагая возможности краткосрочной, среднесрочной и/или циркулярной мобильности для других.

В рамках общего картирования наиболее распространенным видом является плановое возвращение, за которым следуют смешанная плановая мобильность и плановая долгосрочная мобильность. В государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, плановое возвращение также является наиболее распространенным вариантом, при этом ПМН чаще способствуют долгосрочной мобильности, чем смешанной. Примечательно, что ни один из ПМН, выявленных в регионе ЗБ, не предусматривал смешанных форм мобильности.

Признание навыков и квалификации

Рис. 11: Чуть более ¾ ПМН не учитывают признание навыков и квалификаций.



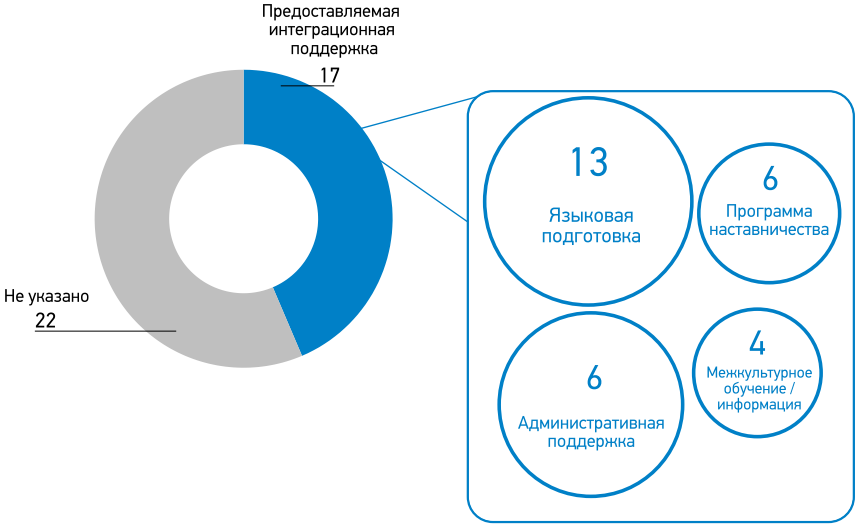
Одним из ключевых вызовов, с которыми сталкиваются мигранты в контексте трудовой мобильности и интеграции на рынке труда, является признание имеющихся у них навыков и квалификации.[47] Эффективные механизмы подтверждения и признания квалификации имеют важное значение, поскольку позволяют лицам получить работу, соответствующую их существующему опыту и квалификации, тем самым снижая риск потери навыков и способствуя устойчивой интеграции на рынке труда и, следовательно, удержанию талантов. Это также означает, что мигранты – и работодатели – могут в полной мере использовать полученные навыки и компетенции.

Из 39 ПМН, выявленных в государствах-членах Пражского Процесса, не входящих в ЕС, 11 включают в себя ту или иную форму поддержки признания навыков или квалификаций. Подобные меры несколько чаще встречаются в ПМН с участием партнеров с ЗБ, где они применяются в 31% случаев, по сравнению с 22% ПМН с участием стран ВЕЦА. Однако важно отметить, что в пяти из этих ПМН от участников требуется лишь пройти стандартную процедуру признания по прибытии в страну назначения, но не предлагается специальная поддержка в вопросах признания или адаптированные процедуры. Поскольку эти процедуры могут быть длительными и сложными, существующие ПМН не обязательно снижают барьеры, с которыми сталкиваются участники. Поддерживая признание и соответствие квалификаций, ПМН могут помочь участникам эффективно использовать свои навыки в стране назначения, обеспечивая при этом признание и актуальность компетенций, приобретенных через обучение навыкам в рамках ПМН, на рынке труда как страны происхождения, так и назначения.

Некоторые ПМН выходят за рамки стандартных процедур признания, активно поддерживая признание или согласование навыков и квалификаций. Например, *Handwerk bietet Zukunft [Мастерство открывает будущее]* между БиГ и Германией помогает участникам в признании их квалификаций и предоставляет адаптационное обучение, чтобы помочь им приобрести навыки, необходимые для полного признания в немецкой системе профессионально-технического обучения. Аналогично этому Строительная академия *tQMP Bau Academy* применяет подход совместного проектирования учебных программ: Строительная академия Bau Academy предлагает трехлетнюю программу профессиональной стажировке в Приштине, основанную на профессиональных стандартах немецкой системы профессионально-технического обучения, при этом адаптируя обучение к потребностям рынка труда в Косово*. Программа *Future International Talents for German Climate Businesses [Будущие международные таланты для немецких компаний в сфере климатического бизнеса]* между Узбекистаном, Колумбией и Германией также поддерживает адаптивные квалификационные меры в соответствующих случаях. В некоторых ПМН признание квалификации носит менее конкретный характер и остается на уровне политических обязательств, например, в рамках соглашений высокого уровня. Например, в *Соглашении между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Арабской Республики Египет* говорится, что стороны рассмотрят вопрос о взаимном признании академических, профессиональных и профессионально-технических квалификаций.

Поддержка интеграции и реинтеграции

Рис. 12: Примерно 40% ПМН в государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, предусматривают предоставление интеграционной поддержки.



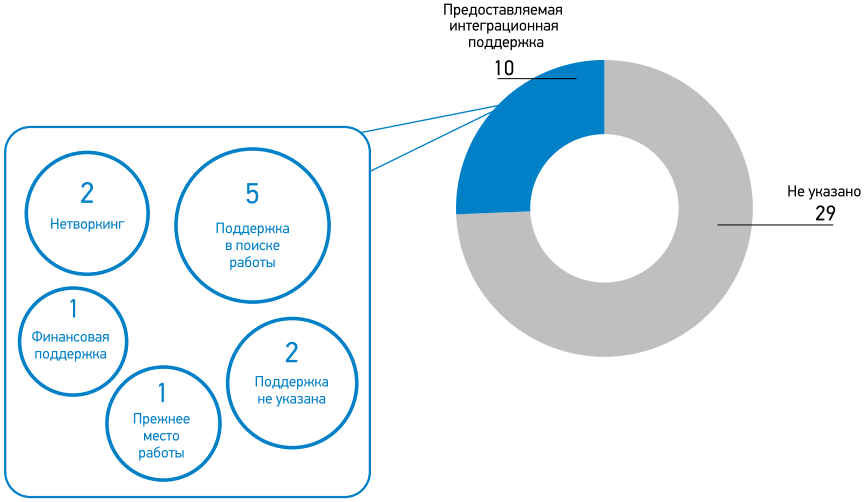
Есть пересечения, так как ПМН могут включать более одной интеграционной меры.

Социальная интеграционная поддержка, направленная на содействие процессу адаптации, может принимать различные формы. В качестве примеров можно привести обучение языкам, мероприятия по культурной ориентации, административную поддержку и программы наставничества. Интеграционная поддержка помогает снизить уровень неполной занятости и улучшить соответствие навыков мигрантов потребностям рынка труда, а также оказывает поддержку участникам ПМН после их переезда. Такая поддержка приобретает все большее значение в контексте долгосрочной мобильности и тесно связана с удержанием талантов.[48]

44% ПМН в государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, предусматривают предоставление той или иной формы интеграционной поддержки, чаще всего языковой подготовки (13 из 17 ПМН). В 9 из этих 13 ПМН интеграционная поддержка выходит за рамки простого изучения языка и включает в себя программы наставничества, административную поддержку или межкультурное обучение по прибытии в страну назначения. Для сравнения, в общем картировании социальная интеграционная поддержка была указана в 39% ПМН, чаще всего в форме языковой подготовки.

В рамках ПМН в государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, все ПМН, которые тем или иным образом способствуют долгосрочной мобильности – будь то плановая смешанная или долгосрочная мобильность – также включают в себя ту или иную форму интеграционной поддержки. Аналогичным образом общее картирование показало, что 31 из 39 ПМН, в рамках которых планируется долгосрочная мобильность для некоторых или всех участников, включает некую форму интеграционной поддержки, свидетельствуя, что планирование долгосрочной мобильности с большей долей предполагает оказание интеграционной поддержки.

Рис. 13: 26% ПМН в государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, предлагают реинтеграционную поддержку.



Есть пересечения, так как ПМН могут включать более одной меры по реинтеграции

Реинтеграционная поддержка – это меры, помогающие (потенциальным) репатриантам обосноваться в стране своего происхождения; она может предоставляться до возвращения (в стране назначения) или после возвращения (в стране происхождения). В качестве примеров можно привести поддержку в поиске работы, гранты, сети выпускников, программы наставничества, подготовку резюме и собеседований, профессиональное консультирование и возможности реинтеграции на прежнем месте работы.

Среди государств-участников Пражского процесса, не входящих в ЕС, две трети ПМН предусматривают возвращение участников (Рис. 10), а еще 8% способствуют смешанной мобильности, т.е. ожидается возвращение по крайней мере некоторых участников. Это свидетельствует о том, что возвращение является важной характеристикой ПМН в регионе. Однако реинтеграционная поддержка предоставляется реже, чем интеграционная поддержка (см. Рис. 12 и 13). Тем не менее, только 10 из 28 партнерств, предусматривающих возвращение некоторых или всех участников, включают в себя конкретную реинтеграционную поддержку для возвращающихся участников; наиболее распространенной мерой является помощь в поиске работы после возвращения. Это указывает на возможность улучшить существующие ПМН, добавив подобную поддержку или связав возвращающихся участников с уже существующей системой оказания помощи.

Аналогичная тенденция прослеживается по результатам общего картирования: хотя 119 ПМН предусматривают возвращение некоторых или всех участников, только 25 из них включают реинтеграционную поддержку. Несмотря на относительно небольшую долю, включение мер реинтеграционной поддержки, по-видимому, приобретает все большее значение – с 2023 г. была запущена треть (девять из 27) охваченных общим картированием ПМН, предусматривающих такие меры.

Основные выводы для отдельных государств- участников Пражского процесса, не входящих в ЕС

ПМН обладают значительным потенциалом для решения проблемы нехватки рабочей силы, одновременно способствуя развитию навыков и молодежному обмену с учетом приоритетов как стран происхождения, так и стран назначения. Представленный в данной публикации анализ освещает основные характеристики ПМН, заключенных с отдельными государствами-участниками Пражского процесса, не входящими в ЕС, и предоставляет доказательную базу для информирования будущих переговоров, разработки новых ПМН и совершенствования существующих. Приведенные ниже основные выводы могут послужить полезным ориентиром в этих усилиях.

ПМН могут служить эффективным дипломатическим инструментом для укрепления международного партнерства и формализации существующих каналов трудовой миграции. Картирование ПМН в регионе показывает, что для этих целей широко используются как формальные двусторонние соглашения, так и партнерства на основе проектов. Например, в рамках проекта EMLINK между Грузией и Бельгией укрепление политических и экономических связей между двумя странами прямо указывается как одна из его целей.

Полученные результаты также демонстрируют гибкость ПМН. Они могут принимать различные формы – от двусторонних соглашений до проектных инициатив, быть ориентированы на конкрет-ные сектора, такие как строительство и здравоохранение, и включать в себя разнообразные подходы к развитию навыков, в том числе языковую подготовку, профессионально-техническое образование и обучение на рабочем месте, проводимое как в стране происхождения, так и в стране назначения. Аналогичным образом условия мобильности могут быть адаптированы к потребностям обоих партнеров с использованием дуальной схемы «дома и на выезде», мобильности с различной продолжительностью или схем циркулярной миграции. В тех случаях, когда страны-партнеры стремятся укрепить сотрудничество, – например, путем улучшения признания квалификаций, обеспечения соответствия обучения общим стандартам или преодоления нехватки рабочей силы в конкретных секторах, – ПМН могут обеспечить структурированную основу для переговоров о соглашениях, приносящих взаимную выгоду как странам происхождения, так и странам назначения.

Хотя большинство ПМН в регионе предусматривают возвращение участников, реинтегра-ционная поддержка не всегда включается в структуру партнерств. Более того, краткосрочная мобильность не всегда может соответствовать предпочтениям и долгосрочным потребностям как мигрантов, так и работодателей.[49] Для отдельных государств-участников Пражского процесса, не входящих в ЕС, которые преимущественно являются странами происхождения, усиление реинтеграционной поддержки должно стать важным аспектом будущих переговоров о ПМН, чтобы облегчить возвращение и реинтеграцию участников. В тех случаях, когда подобные меры не предусмотрены новыми или существующими партнерствами, страны происхождения также могут обеспечить информирование возвращающихся участников о доступных реинтеграционных услугах и возможностях доступа к ним. И наоборот, если ВЕЦА или ЗБ в будущем будут участвовать в ПМН в качестве стран назначения для более долгосрочной миграции, включение интеграционной поддержки в структуру партнерства станет ценным элементом, способствующим успешной интеграции мигрантов.

Многие участники ПМН уже имеют квалификацию, однако признание этой квалификации не всегда является частью структуры ПМН. В государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, в качестве целевой группы для ПМН чаще всего выступают специалисты со средним и высоким уровнем навыков. Однако лишь немногим более четверти ПМН разрабатывают подход к признанию этого опыта, и половина из них опирается на существующие процессы признания. Поскольку признание квалификации получило широкое признание как ключевой фактор, обеспечивающий мобильность навыков и трудоустройство в соответствии с имеющимися навыками, странам следует уделить больше внимания этому вопросу как в рамках ПМН, так и посредством дополнительных политических мер. Возможные подходы, выходящие за рамки традиционных методов, включают инвестиции в подготовительные курсы, разработку совместно подготовленных учебных программ, подписание соглашений о взаимном признании квалификаций и внедрение других инновационных механизмов, облегчающих признание квалификаций. В этом контексте предстоящая Инициатива переносимости навыков ЕС[V] может послужить соответствующей основой для дальнейших действий, в том числе посредством выработки общих правил, упрощающих процедуры признания квалификации и навыков граждан третьих стран.

Дуальный подход «дома и на выезде», становится все более распространенным в последние годы как стратегия, обеспечивающая, чтобы подходы к найму способствовали формированию глобальной базы рабочей силы[VI] и укреплению устойчивой мобильности навыков. Хотя эта модель еще

V Подробнее см. по ссылке: https://europass.europa.eu/en/news/strengthening-labour-mobility-through-skills-portability-initiative-spi

VI Общее предложение квалифицированной рабочей силы, доступной для трудоустройства в разных странах.

не получила широкого распространения в отдельных государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС, она может представлять собой ценный вариант для будущих ПМН, особенно в тех случаях, когда существуют опасения по поводу утечки мозгов или потребности в навыках в странах происхождения. Такой подход и его разработка должны быть тщательно взвешены, чтобы обеспечить равный доступ к программам обучения и соответствие потребностям рынка труда страны происхождения.

ПМН обладают потенциалом для преодоления нехватки и избытка рабочей силы и навыков в отдельных государствах-членах Пражского процесса, не входящих в ЕС. Геополитические и демографические изменения преображают мобильность рабочей силы в регионе, открывая государствам возможность использовать ПМН для содействия мобильности, отвечающей потребностям всех партнеров. ПМН могут служить инструментом для более целенаправленного и устойчивого привлечения необходимой рабочей силы. Они также могут помочь устранить несоответствие навыков и начать языковую подготовку до прибытия, уменьшая опасения правительств. Для новых стран назначения предыдущий опыт участия в ПМН в качестве стран происхождения обеспечивает ценную основу для разработки партнерств, учитывающих потребности развития с точки зрения страны назначения. В то же время отдельные государства-участники Пражского процесса, не входящие в ЕС, могут продолжать участвовать в ПМН в качестве стран происхождения, стремясь использовать миграцию как инструмент развития и налаживая сотрудничество на государственном уровне для защиты прав мигрантов. В этом контексте дуальная программа «дома и на выезде» может предложить перспективный подход для одновременного удовлетворения потребностей рынка труда как в странах происхождения, так и назначения.

Приложение 1: ПМН, выявленные в отдельных государствах-участниках Пражского процесса, не входящих в ЕС

Название SMP	Страна происхождения	Страна назначения	Тип партнерства	Год начала	Год окончания	Целевой(-ые) сектор(-ы) или профессия(-и)	Тип мобильности[1]
Соглашение между Правительством Федеративной Республики Германия и Правительством Грузии о миграции и мобильности	Грузия	Германия	Двустороннее соглашение	2023	Не указано	Не указано	Циркулярная (сезонная работа), краткосрочная и среднесрочная
Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Арабской Республики Египет	Египет, Узбекистан	Египет, Узбекистан	Двустороннее соглашение	2018	Действует	Гуманитарные, естественные и прикладные науки	Не указано
Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Арабской Республики Египет о сотрудничестве в сфере туризма	Египет, Узбекистан	Египет, Узбекистан	Многостороннее соглашение	2019	Действует	Туризм	Не указано
Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Республики Индия о сотрудничестве в сфере туризма	Индия, Узбекистан	Индия, Узбекистан	Двустороннее соглашение	2018	Действует	Туризм	Не указано
Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в сфере туризма	Россия, Узбекистан	Россия, Узбекистан	Двустороннее соглашение	2017	Действует	Туризм	Не указано
Соглашение между Украиной и Испанией о регулировании и организации потоков трудовой миграции между двумя государствами	Испания, Украина	Испания, Украина	Двустороннее соглашение	2010	Действует	Открыто для всех	Кратко- и среднесрочная (до 12 месяцев, с возможностью продления еще на 6 месяцев в зависимости от потребностей работодателя)

Комплексное соглашение о партнерстве в области миграции и мобильности	Узбекистан	Германия	Двустороннее соглашение	2024	Не указано	Не указано	Не указано
Протокол о сотрудничестве для повышения мобильности рабочей силы	Египет	Босния и Герцеговина	Протокол о сотрудничестве	Дата подписания – 2025 г.	Не указано	Не указано	Не указано
Мастерство открывает будущее (Handwerk gibt Zukunft)	Босния и Герцеговина	Германия (Кобленц, Потсдам, Мюнхен)	Проект	2020	2023	Электротехническое дело, металлоконструкции и промышленная механика, а также технологии отопления и кондиционирования	Long-term
Цифровые исследователи II	Армения, Кения, Нигерия	Эстония, Латвия, Литва	Проект	2023	Действует (до сентября 2026 г.)	ИКТ	Краткосрочная, среднесрочная и долгосрочная
Система разрешений на трудоустройство	Бангладеш, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Китай, Кыргызстан, Лаос, Монголия, Мьянма, Непал, Пакистан, Таиланд, Тимор-Лешти, Узбекистан, Филиппины, Шри-Ланка	Республика Корея	Программа основана на ряде меморандумов о взаимопонимании	2004	Не указано	Не указано	Среднесрочная (EPS разрешает иностранцам работать в течение 3 лет, но трудовые договоры работников могут быть продлены, что позволяет им оставаться в стране до 4 лет и 10 месяцев; после этого они должны вернуться на постоянное проживание в свои страны, если работодатель не подаст специальный запрос в отношении работника)
Стажировка Erasmus+	Европейский Союз, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Северная Македония, Сербия, Турция	Европейский Союз, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Северная Македония, Сербия, Турция	Программа	2014	Действует (с шестилетним сроком реализации – первый этап: 2014-2020; второй этап: 2021-2027)	Не указано	Краткосрочная перспектива
Подготовительные курсы Erasmus+	Европейский Союз, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Северная Македония, Сербия, Турция	Европейский Союз, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Северная Македония, Сербия, Турция	Проект	2014	Действует (с шестилетним сроком реализации – первый этап: 2014-2020; второй этап: 2021-2027)	Открыто для всех	Краткосрочная
European Solidarity Corps [Европейский корпус солидарности]	Европейский союз, Исландия, Лихтенштейн, Северная Македония, Турция; страны-партнеры, граничащие с ЕС: Албания, Алжир, Азербайджан, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Грузия, Египет, Израиль, Иордания, Косово*, Ливан, Ливия, Марокко, Молдова, Норвегия, Государство Палестина, Россия, Сербия, Сирия, Тунис, Украина, Черногория	Европейский союз, Исландия, Лихтенштейн, Северная Македония, Турция; страны-партнеры, граничащие с ЕС: Албания, Алжир, Азербайджан, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Грузия, Египет, Израиль, Иордания, Косово*, Ливан, Ливия, Марокко, Молдова, Норвегия, Государство Палестина, Россия, Сербия, Сирия, Тунис, Украина, Черногория	Проект	2016	Действует	Не указано	Краткосрочная
Перспективные международные таланты для немецких компаний, работающих в сфере климатического бизнеса	Колумбия, Узбекистан	Германия	Проект	2024	Действует (до 2027 г.)	Техник-электронщик в области энергетики и строительных технологий, металлообработчик/изготовитель металлоконструкций, дорожный строитель,	Долгосрочная перспектива

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

						каменщик/инженер-конструктор, бетонщик и железобетонщик/работник по строительным конструкциям, техник по автомобильной мехатронике, отделочник (специализация: плотницкое дело), механик по системам канализации, отопления и кондиционирования и кровельщик	
International Experience Canada, Программа международного опыта для молодых специалистов (YPP)	Австралия, Австрия, Великобритания, Германия, Греция, Испания, Ирландия, Италия, Канада, Коста-Рика, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Корея, Словакия, Словения, Тайвань, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония	Австралия, Австрия, Великобритания, Германия, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Коста-Рика, Латвия, Литва, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Тайвань, Франция, Чехия, Чили, Хорватия, Швейцария, Швеция, Эстония	Программа основана на двусторонних соглашениях о взаимной молодежной мобильности	1951	Действует	Открыто для всех	Краткосрочная и среднесрочная (визы выдаются на 24 месяца в зависимости от гражданства заявителя и срока действия предложения работы)
Программа обмена и обучения в Японии (JET)	Испания, Италия, Казахстан, Канада, Китай, Латвия, Литва, Малайзия, Мальта, Мексика, Монголия, Мьянма, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия,	Япония	Программа	1987	Действует	Образование, спорт, международные отношения (помощники преподавателей иностранных языков,	Среднесрочная (минимум 1 год, максимум 5 лет)

	Перу, Польша, Республика Корея, Россия, Сейшельские острова, Сент-Винсент и Гренадины, Сингапур, Словения, Соединенное Королевство, США, Таиланд, Танзания, Тонга, Тринидад и Тобаго, Турция, Узбекистан, Фиджи, Филиппины, Финляндия, Франция, Хорватия, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония, Эфиопия, Южная Африка, Ямайка					координаторы международных отношений или консультанты по спортивному обмену)	
Совместная декларация о намерениях между Федеральным министерством здравоохранения Федеративной Республики Германия и Министерством здравоохранения Республики Косово*	Германия, Косово*	Германия, Косово*	Декларация о намерениях	2019	Не указано	Здравоохранение и уход	Краткосрочная
Совместная декларация о партнерстве в области мобильности между Европейским Союзом и Грузией	Бельгия, Болгария, Великобритания, Грузия, Германия, Греция, Дания, Италия, Латвия, Литва, Нидерланды, Польша, Румыния, Франция, Чехия, Швеция, Эстония	Бельгия, Болгария, Великобритания, Грузия, Германия, Греция, Дания, Италия, Латвия, Литва, Нидерланды, Польша, Румыния, Франция, Чехия, Швеция, Эстония	Многостороннее соглашение	2009	Не указано	Не указано	Краткосрочная, среднесрочная и циркулярная
Программа трудовой мобильности выпускников ИКТ между Словакией, Украиной и Молдовой (DIGI TALENTS)	Молдова, Украина	Словакия	Программа	2021	2024	ИКТ	Кратко- и среднесрочная (12-месячная работа для участников из Украины и Молдовы или 3-месячная стажировка для участников из Молдовы)

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

Меморандум о взаимопонимании между Министерством труда и социальной политики Итальянской Республики и Министерством труда, социальных дел и равных возможностей Республики Албания относительно реализации Соглашения о трудовой миграции	Албания	Италия	Меморандум о взаимопонимании	2009	Действует	Не указано	Следует поощрять циркулярность
Меморандум о взаимопонимании по созданию двустороннего партнерства в области навыков и мобильности	Косово*	Германия	Меморандум о взаимопонимании	2016	Не указано	Строительство	Не указано
Профессиональная квалификация будущих специалистов и менеджеров для Северной Македонии	Северная Македония	Германия	Проект	2021	2022	Не указано	Краткосрочная
Стипендиальная программа правительства Польши для молодых исследователей	Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина	Польша	Программа	2003	Действует	К приоритетным направлениям относятся специализации в гуманитарных и социальных науках, такие как история, международные отношения, политология, журналистика, социология, этнология, культурология, социальная психология, администрирование, менеджмент, право и смежные области	Краткосрочная и среднесрочная мобильность (10-12 месяцев)
Укрепление потенциала развития партнерства ЕС в области мобильности в Грузии через целевую циркулярную миграцию и мобилизацию диаспоры	Грузия, Германия	Грузия, Германия	Проект	2013	2016	Здравоохранение, гостиничный бизнес и предпринимательство	Краткосрочная, среднесрочная и циркулярная

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

Укрепление партнерства между Бельгией и Грузией посредством временной мобильности предпринимателей (EMLINK)	Грузия	Бельгия	Проект	2023	2025	Предпринимательство	Краткосрочная
Устойчивый наем медсестер из-за рубежа для работы в Германии (программа «Тройная выгода для медсестер»/ Triple Win Nurses)	Босния и Герцеговина, Индия (Керала и Теланган), Индонезия, Иордания, Тунис, Филиппины	Германия	Проект	2013	Не указано	Здравоохранение	Долгосрочная
Программа технической стажировки (TITP)	Бангладеш, Вьетнам, Индия, Индонезия, Камбоджа, Китай, Лаос, Мьянма, Монголия, Непал, Пакистан, Перу, Таиланд, Узбекистан, Филиппины, Шри-Ланка	Япония	Программа	1993	Действует	Множественные[7]	Среднесрочная (обучение до 5 лет)
Временная трудовая миграция грузинских работников в Польшу и Эстонию	Грузия	Эстония, Польша	Проект	2015	2017	Научно-технические дисциплины, строительство и производство	Циркулярная
tQMP Bau Academy	Косово*	Германия	Проект	2018	2021	Строительство	Среднесрочная

7 Сельское хозяйство, животноводство, лесоводство, рыболовство, аквакультура, производство пищевых продуктов, производство продуктов из морепродуктов, производство продуктов из сельскохозяйственной продукции, производство продуктов из животноводческой продукции, производство чая, производство хлеба, производство кондитерских изделий, производство ферментированных продуктов, производство лапши, производство готовых блюд, производство солений, производство соли, производство сушеных продуктов, производство соевого соуса, производство мисо, производство тофу, производство замороженных продуктов, производство продуктов питания без термической обработки, производство бутылированных и консервированных продуктов, производство гарниров, производство продуктов быстрого приготовления, производство приправ, производство напитков, производство масляных и жировых продуктов, производство муки, производство сахара, текстильное производство, вязание, окрашивание, шитье, вышивка, производство постельного белья, производство штор, производство ковров, производство полотняных изделий, производство аксессуаров для одежды, производство кожаных изделий, производство обуви, производство сумок, деревообработка, мебельное производство, полиграфия, переплет книг, производство бумажной продукции, производство картона, литье пластмасс, производство изделий из армированного пластика, производство резиновых изделий, литье металла, ковка металла, литье под давлением, механическая обработка, прессование металла, листовой металл, металлообработка, обработка поверхности металла, гальваническое покрытие, сварка, термообработка металла, отделка, сборка машин, осмотр машин, техническое обслуживание машин, сборка электронных устройств, сборка электронных схем, производство печатных плат, строительные работы, сантехнические работы, укладка трубопроводов, укладка плитки, внутренняя отделка, теплоизоляция, покраска, гидроизоляция, строительные леса, столярные работы, каменные работы, бетонные работы, опалубка, укладка арматуры, укладка дорожного покрытия, бурение скважин, эксплуатация тяжелой техники, техническое обслуживание автомобилей, техническое обслуживание мотоциклов, судостроение, установка судового оборудования, промышленная упаковка, сборка приборов, производство измерительных приборов, сборка часов, обработка ювелирных изделий, производство изделий из стекла, производство керамических изделий, производство кирпича и черепицы, производство бетонных изделий, управление уборкой зданий, уход, наземное обслуживание аэропортов, обработка грузов, уборка салонов, техническое обслуживание сельскохозяйственной техники, техническое обслуживание лесозаготовительной техники, техническое обслуживание оборудования пищевой промышленности, техническое обслуживание текстильного оборудования, техническое обслуживание станков, техническое обслуживание строительной техники, сборка электрооборудования, электромонтаж, сборка панелей управления, монтаж кондиционеров, монтаж холодильного оборудования

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

Партнерство в области профессионально-технического образования: Инициатива LBB	Косово*	Германия	Проект	2017	Не указано	Строительство	Циркулярная мобильность
Двустороннее соглашение для молодых специалистов	Швейцария, Украина	Швейцария, Украина	Двустороннее соглашение	2008	Действует	Не указано	Среднесрочная (18 месяцев)
Система для молодых специалистов	Алжир, Аргентина, Бенин, Габон, Грузия, Кабо-Верде, Канада, Конго, Маврикий, Марокко, Новая Зеландия, Россия, Сенегал, Сербия, США, Тунис, Черногория	Франция	Программа	2013	Действует	Открыто для всех; в Новой Зеландии основное внимание уделяется сельскому хозяйству	Среднесрочная
Система для молодых специалистов	Сербия	Франция	Двустороннее соглашение	2013	Действует	Открыто для всех	Среднесрочная
Система для молодых специалистов	Черногория	Франция	Двустороннее соглашение	2013	Действует	Открыто для всех	Среднесрочная
Система для молодых специалистов	Грузия	Франция	Двустороннее соглашение	2013	Действует	Открыто для всех	Среднесрочная
Программы для молодых специалистов/Международные соглашения об обмене стажерами	Аргентина, Канада, Индонезия, Монако, Новая Зеландия, Россия, США, Тунис, Украина, Филиппины, Чили, Южная Африка, Япония	Швейцария	Программа	Не указано	Действует	Не указано	Краткосрочная, среднесрочная и циркулярная (максимум 18 месяцев; возможно несколько пребываний, если общая продолжительность не превышает 18 месяцев)
Программы для молодых специалистов/Международные соглашения об обмене стажерами	Украина	Швейцария	Двустороннее соглашение	2002	Действует	Не указано	Краткосрочная, среднесрочная и циркулярная (максимум 18 месяцев; возможно несколько пребываний, если общая продолжительность не превышает 18 месяцев)
Молодежь, занятость и навыки в Косово* (Youth, Employment and Skills in Kosovo*, YES)	Косово*	Германия	Проект	2017	2021	Строительство	Краткосрочная

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

Приложение 2: Методология

Опираясь на широкие определения ПМН, сформулированные МОМ50 и ОЭСР51, данное картирование ПМН использует широкий подход к анализу партнерств на стыке обучения навыкам и мобильности. В него входят ПМН, которые:

- вовлекают государственные органы с обеих сторон (на любом уровне);
- сочетают развитие практических навыков с обеспечением мобильности для некоторых или всех участников;
- включают одну из выбранных стран ВЕЦА (Армения, Грузия, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан или Украина) или партнеров на ЗБ (Албания, Босния и Герцеговина, Косово*, Северная Македония, Сербия или Черногория); и
- были запущены или находились в состоянии реализации в любой момент времени в период с января 2015 г. по декабрь 2025 г.

Данная публикация основана на исследовании, проведенном в рамках финансируемого ЕС проекта Link4Skills52, в рамках которого было проведено картирование, охватывающие одну или несколько стран-участниц проекта (Австрия, Канада, Германия, Гана, Индия, Индонезия, Марокко, Нидерланды, Нигерия, Филиппины, Польша и Украина). В нем также используются данные текущихкартирований,проводимыхСМРДвотдельныхстранахСредиземноморья, Южной Азии и Африки. Все картирования основаны на обширных кабинетных исследованиях с использованием общедоступных первичных источников, таких как международные соглашения, меморандумы о взаимопонимании (МоВ), веб-сайты проектов и новостные статьи, а также вторичных источников. Кроме того, предварительные результаты были представлены соответствующим партнерам из выбранных стран на семинаре Пражского процесса, посвященного трудовой миграции (март 2026 г.), для получения обратной связи и согласования.

Массив включает 18 точек данных (см. Приложение 3), которые были отобраны и согласованы с партнерами с учетом как концептуальных, так и практических соображений. Выбранные параметры в первую очередь отражают организацию ПМН, поскольку их можно было выявить в ходе кабинетных исследований. Они также включают аспекты, отражающие практические ограничения и повторяющуюся критику инициатив в области мобильности рабочей силы в текущих политических дебатах; к ним относятся, например, количество участников и признание квалификаций.53

Приложение 3: Точки сбора массива данных

Указано **название** партнерства (на английском языке).

Указаны страны **происхождения и назначения**, при этом, где это уместно, выделены места происхождения и назначения на субнациональном уровне.

Тип партнерства означает официальное соглашение, лежащее в основе сотрудничества между партнерами, которое может принимать различные формы.

Официальные соглашения, например, двусторонние, представляют собой обязательные к исполнению договоренности между двумя или более государствами или организациями.

Необязывающие соглашения, включая MoB или меморандумы о сотрудничестве, имеют меньшую юридическую силу; однако они определяют общие намерения и рамки для будущего сотрудничества между подписавшими их сторонами.

Проекты – это более конкретные и зачастую ограниченные по времени инициативы, направленные на достижение конкретной цели, включая пилотные проекты.

Наконец, категория «прочее» включает в себя ряд соглашений, таких как стипендиальные соглашения и соглашения о найме, которые целенаправленно и конкретно поддерживают сотрудничество между подписавшими их сторонами.

Указаны **год начала и год окончания**, наряду с другой соответствующей информацией, такой как планируемая дата окончания текущих инициатив или автоматическое продление, если это применимо.

Целевой(-ые) сектор(-ы) или профессия(-и) означают основную сферу(-ы) рынка труда, охваченную партнерством, если это указано. Некоторые ПМН открыты для участников из всех профессиональных областей, другие же указывают конкретную сферу деятельности или профессию, а третьи вообще не уточняют направленность.

Основные заинтересованные стороны – это информация о том, кто руководит, управляет и/или реализует партнерство, включая подписантов соглашения.

Финансирование указывает, кто финансирует инициативы, осуществляет ли это конкретная структура, тип заинтересованной стороны и/или участвует ли она в софинансировании.

Количество участников указывает, сколько человек планировалось к участию или фактически участвовало в партнерстве. В зависимости от имеющихся данных, эта цифра может относиться либо к количеству лиц, указанных в соглашении (например, с ограничением по числу участников), либо к целевым участникам в контексте обучения навыкам и/или мобильности, либо к количеству лиц, фактически принявших участие в ПМН за определенный период (за конкретный год, в совокупности и пр.).

В соответствующих случаях в массиве данных указывается, направлена ли ПМН на **недостаточно представленные группы населения**, например, женщин, лиц с инвалидностью, представителей определенных меньшинств или лиц, нуждающихся в международной защите.

Тип мобильности описывает предполагаемую продолжительность и масштабы мобильности, запланированной в рамках ПМН, включая подробную информацию при ее наличии.

Краткосрочная мобильность подразумевает мобильность, длящуюся менее 1 года.

Среднесрочная мобильность подразумевает мобильность, длящуюся от 1 года до 5 лет.

Долгосрочная мобильность подразумевает мобильность на срок 5 лет и более, часто с целью оформления постоянного проживания, а иногда включающую в себя возможность получения гражданства.

Циркулярная мобильность подразумевает многократные перемещения между странами, когда участники возвращаются и снова переезжают в рамках структурированного цикла, часто кратковременного.

В массиве данных содержится информация о том, предоставляет ли ПМН **некоторым или всем участникам возможности для мобильности** в другую страну. Например, некоторые ПМН планируют обучение навыкам для определенного числа участников в стране происхождения, но мобильность предусмотрена только для меньшей части из них.

В массиве данных указан тип организации мобильности, используемый в каждом ПМН на основании трех подходов, определенных исследователями в рамках картированных ПМН:

1. плановая смешанная мобильность;
2. плановое возвращение; и
3. плановая долгосрочная мобильность.

Требования к участникам описывают, на какую конкретную группу ориентирована ПМН, например, в зависимости от этапа карьеры, профессии или уровня навыков. Требования к участникам в рамках собранных инициатив значительно различаются – от конкретных предварительных условий, таких как наличие опыта в определенной отрасли, до более широких классификаций, основанных на уровне навыков. Для упрощения обработки такого разнообразия данных требования были разделены на три основные подкатегории:

1. этап карьеры (например, студент или недавний выпускник);
2. род занятий (например, в настоящее время занятость в определенной области или профессии); и
3. уровень навыков, определяемый в соглашении о ПМН (например, высокий, средний или низкий, где это можно определить, или используется конкретная формулировка из ПМН в случаях, которые не вписываются в классификацию «высокий/средний/низкий», например, «квалифицированный специалист»).

В тех случаях, когда в документах ПМН в явном виде указаны дополнительные критерии, например, касающиеся владения языком или отсутствия судимости, они также включаются.

Тип и место проведения обучения кратко описывают, какие виды развития навыков предлагаются, например, обучение на рабочем месте, включая производственную практику, профессионально-техническое обучение и стажировки, а также другие компоненты обучения навыкам, такие как языковые курсы, повышение квалификации и специализированное обучение. Также указано место проведения при наличии такой информации (т.е. в стране происхождения или назначения).

Признание квалификации и навыков указывает, признаются ли квалификации участников и каким образом (при наличии информации). Некоторые ПМН не содержат упоминаний о признании навыков и квалификаций, а также не уточняют, как это должно регулироваться.

Поддержка социальной интеграции включает помощь в адаптации, предлагаемую участникам, такую как языковые курсы или мероприятия по культурной ориентации, которые могут предоставляться до отъезда или после прибытия. Такая информация не всегда указана.

Реинтеграционная поддержка означает меры, направленные на оказание помощи (потенциальным) репатриантам в адаптации к жизни в своей стране, которые могут предлагаться до или после возвращения. Такая информация не всегда указана.

Оценка приводит список общедоступных оценок и экспертиз при наличии информации.

Для получения дополнительной информации – указывает источники информации, использо-ванные для каждого ПМН.

Приложение 4: Ограничения

Несмотря на то, что массив данных предоставляет надежную доказательную базу, необходимо признать наличие определенных ограничений. Во-первых, массив данных ограничивается межправительственными партнерствами. Хотя некоторые из них включают представителей частного сектора или гражданского общества, в картирование не включены ПМН, в которых государственный партнер присутствует только с одной стороны. Такой подход был выбран для того, чтобы сосредоточиться на роли межправительственных партнерств как на интересном аспекте для анализа и расширить исследовательскую базу. Во-вторых, при картировании основное внимание уделялось инициативам, имеющим четкий и структурированный элемент практического обучения навыкам. По этой причине, хотя в массив данных включены программы обучающих стажировок, он не охватывает ПМН, которые предусматривают только академическое университетское обучение, такие как студенческие обмены или стипендиальные программы. Во-третьих, в исследовании основное внимание уделялось именно тому, как организованы партнерства; меньше данных отражают их результаты и воздействие. Такой подход был преднамеренным при разработке структуры исследования, поскольку в ходе кабинетных исследований обычно можно собрать лишь ограниченную информацию о ПМН, в частности, из общедоступных оценок, а также с учетом того, что более широкие факторы успеха не всегда могут быть отражены в оценках или конкретных количественных показателях (например, количество участников). Наконец, глубина доступной информации значительно различается в зависимости от конкретной инициативы. Подробные данные о разработке, реализации и результатах часто особенно скудны для соглашений высокого уровня и для новых инициатив, которые еще не прошли оценку (или результаты оценки которых не находятся в открытом доступе).

1 См. Пражский процесс (2022), Репозиторий - План действий Пражского процесса на 2023-2027 годы.

2 См. See Center for Global Development (n.d.), "Global Skill Partnerships [Центр глобального развития (без даты), «Глобальные партнерства в области навыков»].

3 См. European Commission (2025), "Talent Partnerships" [Европейская комиссия (2025), «Партнерства в области талантов»].

4 Katsiaficas, C. & Kessler, S. (2026), "Skills Mobility Partnerships: Addressing global skills shortages more fairly?" [Кациафикас К. и Кесслер С. (2026), Партнерства в области мобильности навыков: более справедливый подход к проблеме глобальной нехватки навыков?] Grabowska, I. & Setrana, M.B. (eds.), Fair Skilled Mobility: A Manifesto, London: Routledge [Грабовска И. и Сетрана М.Б. (ред.), Справедливая мобильность навыков: манифест], Лондон: изд-во Routledge.

5 Более подробно см. Katsiaficas, C. & Kessler, S. (2026), "Skills Mobility Partnerships: Addressing global skills shortages more fairly?" [Кациафикас К. и Кесслер С. (2026), Партнерства в области мобильности навыков: более справедливый подход к проблеме глобальной нехватки навыков?]

6 IOM (2023), Skills Mobility Partnerships: Recommendations and Guidance for Policymakers and Practitioners, Geneva: IOM [МОМ (2023), Партнерства в области мобильности навыков: рекомендации и руководство для политиков и практиков, Женева: МОМ]; OECD & European Migration Network (EMN) (2022), Skills Mobility Partnerships: Exploring Innovative Approaches to Labour Migration [ОЭСР и Европейская миграционная сеть (EMN) (2022), Партнерства в области мобильности навыков: изучение инновационных подходов к трудовой миграции], Париж: ОЭСР.

7 Clemens, M. A. (2015), "Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world," [Клеменс М. А. (2015), «Глобальные партнерства в области навыков: предложение по технической подготовке в мобильном мире»], IZA Journal of Labor Policy, 4(1): 1-18.

8 Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, чистый коэффициент миграции, 2024 г., по данным Портала миграционных данных, МОМ, дата обращения 9 июля 2026 г.

9 Bossavie, L., Garrote Sánchez, D. & Makovec, M. (2024), The Journey Ahead: Supporting Successful Migration in Europe and Central Asia [Боссави Л., Гарроте Санчес Д. и Маковец М. (2024), Предстоящий путь: поддержка успешной миграции в Европе и Центральной Азии], Europe and Central Asia Studies, Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк, с. 12.

10 Там же, с. 30.

11 Там же, с. 11.

12 Там же, с. 19.

13 Там же, с. 20.

14 Bossavie, L., & Bartl, E. (2025), Temporary migration from the Kyrgyz Republic: Opportunities, challenges, and policy solutions [Боссави Л. и Бартл Э. (2025), Временная миграция из Кыргызской Республики: возможности, вызовы и политические решения], KNOMAD Публикация 68, Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк; Lepşa-Rogoz, M., Lubarovska, B. & Grujičić, G. (2026), Between emigration and attraction: Governance, challenges and EU convergence. A report on the current labour migration management infrastructure in the Western Balkans [Лепша-Рогоз М., Любаровска Б. и Груичич Г. (2026), Между эмиграцией и привлечением: управление, вызовы и конвергенция ЕС. Отчет о существующей инфраструктуре управления трудовой миграцией на Западных Балканах], Вена: ICMPD.

15 Bossavie, Garrote Sánchez & Makovec, The Journey Ahead [Боссави, Гарроте Санчес и Маковец, Предстоящее путешествие], с. 187.

16 Всемирный банк, Ежегодный приток денежных переводов в 2024, 2025 годах, по данным Портала миграционных данных, МОМ, https://www.migrationdataportal.org/international-data?t=2024&i=remit_inflows&cm49=860, дата обращения 9 июля 2026 г.

17 Bossavie, Garrote Sánchez & Makovec, The Journey Ahead [Боссави, Гарроте Санчес и Маковец, Предстоящее путешествие], с. 187.

18 Eraliev, S. (2025), "Shifting Horizons: The Evolving Geography of Uzbek Labor Migration to the European Union" [Эралиев С. (2025), «Сдвиг горизонтов: меняющаяся география трудовой миграции из Узбекистана в Европейский Союз»], Mörner, N. (ed.), Changing migration patterns: A comparative study on the movement of people and the impact for countries in the region [Мернер Н. (ред.), Изменение миграционных моделей: сравнительное исследование перемещения людей и его влияния на страны региона], Отчет № 5 CBEES о состоянии региона, Университет Седертерн, Центр балтийских и восточноевропейских исследований, с. 48-54.

19 Bossavie, Garrote Sánchez & Makovec, The Journey Ahead [Боссави, Гарроте Санчес и Маковец, Предстоящее путешествие], с. 187.

20 Там же, с. 42.

21 EU-15 – это страны-члены ЕС до расширения 2004 г.

22 Bossavie, Garrote Sánchez & Makovec, The Journey Ahead [Боссави, Гарроте Санчес и Маковец, Предстоящее путешествие], с. 22-23.

23 ICMPD, ICMPD, Миграционный прогноз 2026 – Восточная Европа и Центральная Азия, Вена: ICMPD.

24 Там же, с. 42.

25 Heusala, A-L (2025), "Transnational Migration as a Political Tool," Mörner, N. (ed.), Changing migration patterns: A comparative study on the movement of people and the impact for countries in the region [Хеусала А.-Л. (2025), «Транснациональная миграция как политический инструмент», Мернер Н. (ред.), Меняющиеся модели миграции: сравнительное исследование перемещения людей и его влияния на страны региона], Отчет № 5 CBEES о состоянии региона, Университет Седертерн, Центр балтийских и восточноевропейских исследований, с. 46-47; Qaisrani, A. et al. (2023), Study of the diaspora's contributions to the socio economic development in the Western Balkans [Кайсрани А. и др. (2023), Исследование вклада диаспоры в социально-экономическое развитие Западных Балкан], Вена: ICMPD.

26 Там же.

27 Там же, с. 43.

28 Там же, с. 46.

29 Евростат, Первые разрешения по причине, сроку действия и гражданству, [migr_resfirst], дата обращения 5 августа 2026 г.

30 ICMPD (2025), Миграционный прогноз 2025: Восточная Европа и Центральная Азия, Вена: ICMPD.

31 Федеральное агентство занятости, Германия (без даты), «Сезонная работа в Германии»,

32 Федеральное агентство занятости, Германия (без даты), «Westbalkanregelung [Западнобалканский регламент]».

33 Там же, с. 186.

34 Там же, с. 202.

35 Там же, с. 205.

36 Lepşa-Rogoz, Lubarovska & Grujičić, Between emigration and attraction [Лепша-Рогоз, Любаровска и Груйчич, Между эмиграцией и притяжением].

37 Там же.

38 Bossavie, Garrote Sánchez & Makovec, The Journey Ahead [Боссави, Гарроте Санчес и Маковец, Предстоящее путешествие], с. 17.

39 Там же.

40 Там же.

41 Eraliev, "Shifting Horizons" [Ералиев, «Сдвиг горизонтов»].

42 Hohwieler, L. et al. (2026), Link4Skills Partnership Inventory, ICMPD, Link4Skills Working Paper 14/2026; Link4Skills (forthcoming), Partnership Inventory, Link4Skills project [Ховилер Л. и др. (2026), Перечень партнерств проекта Link4Skills, ICMPD, Link4Skills Working Paper 14/2026; Link4Skills (в разработке), Перечень партнерств, Проект Link4Skills].

43 Michaelis, N. (2023). Migrationsabkommen mit Georgien: So wird die Zuwanderung künftig geregelt, Vorwärts [Микаэлис Н. (2023). Соглашение о миграции с Грузией: как будет регулироваться приток мигрантов в будущем].

44 Knoll, A. (2024), Re-thinking approaches to labour migration. Potentials and gaps in EU member states' migration infrastructures [Нолл А. (2024), Переосмысление подходов к трудовой миграции. Потенциал и пробелы в миграционной инфраструктуре государств-членов ЕС], Фонд миграционного партнерства, Брюссель: ICMPD.

45 См. проект Глобальной стратегии в области навыков, миграции и развития, https://gs4s.eu/.

46 Katsiaficas & Kessler, Six ways to improve the mutual benefits of labour mobility [Кациафикас и Кесслер, Шесть способов повышения взаимной выгоды от трудовой мобильности]; Kessler & Katsiaficas, "Skills Mobility Partnerships" [Кесслер и Кациафикас, «Партнерства в области мобильности навыков»].

47 Katsiaficas & Kessler, "Skills Mobility Partnerships;" OECD (2017), Making Integration Work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications [Кациафикас и Кесслер, «Партнерства в области мобильности навыков»; ОЭСР (2017), Как заставить интеграцию работать: оценка и признание иностранных квалификаций], Париж: ОЭСР.

48 Kessler, S., Boukari, S. & Katsiaficas, C. (forthcoming), Beyond recruitment: Why integration holds the key to talent retention [Кесслер С., Букари С. и Кациафикас К. (готовится к публикации), За пределами рекрутинга: почему интеграция является ключом к удержанию талантов], блог ICMPD Policy Insights.

49 Kessler & Katsiaficas, "Skills Mobility Partnerships" [Кесслер и Кациафикас, «Партнерства в области мобильности навыков»].

50 IOM (n.d.), Skills mobility partnerships: Towards a global approach to skills development and labour mobility [МОМ (без даты), Партнерства в области мобильности навыков: глобальный подход к развитию навыков и трудовой мобильности].

51 OECD (2024), Engaging with Employers in Skills Mobility Partnerships, policy paper no. 2024/01 [ОЭСР (2024), Взаимодействие с работодателями в рамках Партнерств в области мобильности навыков, программный документ №2024/01], Париж: ОЭСР.

52 См. https://link4skills.eu/.

53 См., напр., OECD & EMN, Skills mobility partnerships: Exploring innovative approaches to labour migration [ОЭСР и ЕМС, Партнерства в области мобильности навыков: изучение инновационных подходов к трудовой миграции].

ЦИФРОВИЗАЦИЯ И ТЕХНОЛОГИИ

Время как форма насилия Пользовательский подход к управлению цифровой миграцией

Аналитический доклад

Эндрю Фэллон

ноябрь 2024

Благодарность

Полевые работы в Мексике проводились при поддержке Регионального центра междисциплинарных исследований Национального автономного университета Мексики (CRIM UNAM) и Института криминологии Кембриджского университета.

Хотя это исследование направлено на устранение и исправление ошибок политики, усугубляющих проблемы, с которыми сталкиваются мигрирующие лица, оно меркнет по сравнению с жизненно важной работой, проводимой Albergue Casa Tochan, Casa Fuente de Apoyo a Mujeres Niñas y Niños Víctimas de Violencia A.C., Casa Frida, Refugio LGBTIQ+ и Casa del Migrante San Juan Diego Cuauhtlatoatzin, чтобы обеспечить еду и кров мигрирующим лицам. Автор впечатлен силой и решимостью всех сотрудников и волонтеров этих приютов, чей неустанный труд направлен на удовлетворение ежедневных нужд мигрирующих лиц.

Автор выражает искреннюю благодарность Клэр Спэнглер за ее обширную поддержку при написании этого текста и за радость, которую она постоянно дарит. Автор также выражает благодарность Габриэлю Дельсолу и Роберто Брайтману за их глубокие идеи по вопросам пересечения технологий и государственного управления. Автор выражает благодарность Ханне Маршалл и Аруши Гарг за их отзывы о первоначальной концепции этой публикации.

Автор глубоко ценит поддержку Регионального центра междисциплинарных исследований Национального автономного университета Мексики и содействие Фернандо Лозано и Мириам Гарсиа в этом сотрудничестве. Полевые исследования, на которых основано данное исследование, были бы невозможны без поддержки Лорейн Гелсторп, Института криминологии Кембриджского университета, колледжа Христа в Кембридже и Мэри Франклин-Браун.

Все изображения, включённые в настоящее издание, являются исключительной собственностью Эндрю Фэллона и защищены авторским правом. Их воспроизведение, распространение или иное использование без предварительного письменного согласия правообладателя строго запрещено.

Резюме

При неправильном внедрении новые цифровые системы управления миграцией могут способствовать развитию экономического оппортунизма, извлекающего выгоду как из длительных периодов ожидания, с которыми сталкиваются мигрирующие лица, так и из информационной уязвимости, которой они подвергаются в пути. Цифровизация стратегий управления миграцией часто сопряжена с техническими сбоями и непрозрачными механизмами отбора, в результате чего создается особый массив экспертных знаний, необходимых для успешного ориентирования в таких системах. Эти знания позволяют некоторым людям извлекать выгоду из трудностей, с которыми сталкиваются многие мигрирующие лица при освоении новых цифровых инструментов, предлагая свои «экспертные услуги» в условиях зарождающегося экономического оппортунизма.

Несмотря на хваленую непогрешимость алгоритмов, лежащих в основе цифровых инструментов управления миграцией, переориентация на пользовательский подход к опыту лиц, использующих эти инструменты, иллюстрирует несостоятельность допущения о нейтральности технологий. Вынужденные периоды ожидания и встроенная случайность, призванные обеспечить большее равенство в этих бюрократических инструментах, могут позволить субъектам экономического оппортунизма извлекать выгоду из потерянного времени и отложенных жизненных проектов, с которыми сталкиваются пользователи этих цифровых инструментов политики. Учитывая важность времени для мигрирующих лиц, а также расходы, связанные с задержками в поездках и вынужденным простоем, люди часто надеются, что приобретение услуг у субъектов экономического оппортунизма ускорит их взаимодействие с цифровыми инструментами управления миграцией. Для того чтобы внедряемые цифровые инструменты управления миграцией служили частью растущей цифровой общественной инфраструктуры и обеспечивали переносимые преимущества для цифрового государственного управления в других контекстах, государственным органам стоит рассмотреть, как своевременность цифровых систем влияет на склонность предполагаемых пользователей к участию в этих системах.

Данный анализ основан на социально-правовом изучении опыта лиц, приобретающих миграционные услуги у поставщиков услуг в условиях экономического оппортунизма при использовании инструментов миграционной политики. Результаты этого анализа актуальны для всех типов цифровых систем предграничной обработки – от инструментов предоставления убежища до инструментов трудовой миграции. Данное исследование завершается разработкой четких критериев, с помощью которых политики могут противодействовать возникновению незаконной экономики, основанной на их миграционных системах, что принесет выгоду как пользователям этих систем, так и государствам, стремящимся к единообразной и недискриминационной реализации своей миграционной политики.

Ключевые слова: *Цифровизация; цифровые границы; цифровое государственное управление; ожидание; временные границы; информационная уязвимость; незаконная экономика; убежище; цифровая общественная инфраструктура; биометрические данные.*

Введение: Анализ пересечения цифрового управления миграцией и экономического оппортунизма с точки зрения пользователя

Цифровизация управления миграцией предлагает государственным субъектам заманчивую идею радикального расширения аппарата пограничной политики без затрат, связанных с наймом персонала, традиционно необходимого для

укомплектования гигантских бюрократических структур. Хотя прогресс цифровизации во многих отношениях неизбежен, возникновение цифровых границ означает, что теперь многие мигрирующие лица носят границы в своих карманах, заключенные в небольшом квадратном приложении на своих телефонах. Неэффективность этих цифровых миграционных инструментов открывает двери для возникновения экономического оппортунизма, наживающегося на медленных цифровых процессах и непрозрачных механизмах отбора, что заслуживает внимания на этапе разработки цифровых миграционных инструментов перед их широким внедрением. Если люди будут использовать новые цифровые системы, государственные субъекты должны обеспечить соответствие таких инструментов конкретным потребностям и проблемам предполагаемых пользователей. Эти цифровые инструменты должны подчеркивать справедливость и практичность, чтобы экономический оппортунизм не превратил цифровые инструменты миграционной политики в систему платного доступа.

Основным способом, с помощью которого государственные субъекты могут разрабатывать цифровые инструменты управления миграцией, не создавая при этом новых возможностей для экономического оппортунизма, является пользовательский подход к этим инструментам, учитывающий динамику конкретного контекста, в котором они намерены внедрять эти цифровые инструменты, и уникальные потребности целевых групп населения. Государственным субъектам, рассматривающим возможность разработки новых цифровых стратегий управления миграцией, следует извлечь урок из того, как внедрение в США приложения CBP One™, ориентированного на мигрирующих через Мексику лиц, вызвало появление экономического оппортунизма, наживающегося на длительном времени ожидания, частых ошибках, завуалированной операционной логике и отсутствии эффективного урегулирования, с которыми сталкиваются люди, использующие этот новый цифровой инструмент. Разработчики цифровой политики и платформ миграции в Европе и во всем регионе Пражского процесса – далеко за пределами Северной Америки – извлекут пользу, изучая эти неудачи.

Основным способом, с помощью которого государственные субъекты могут разрабатывать цифровые инструменты управления миграцией, не создавая при этом новых возможностей для экономического оппортунизма, является пользовательский подход к этим инструментам, учитывающий динамику конкретного контекста, в котором они намерены внедрять эти цифровые инструменты, и уникальные потребности целевых групп населения.

В этой статье, основанной на полевых исследованиях мигрирующих лиц в четырех приютах для мигрантов в районе Мехико, проведенных в период с августа 2023 г. по март 2024 г., **представлен теоретический контекст для понимания цифровизации управления миграцией и того, почему время, потраченное людьми на использование таких цифровых инструментов, следует рассматривать как форму насилия.** После определения «экономического оппортунизма» анализ, проведенный на примере внедрения приложения CBP One™, иллюстрирует, как возникает экономический оппортунизм, как ошибки увеличивают силу такого экономического оппортунизма и как разработка таких инструментов, как приложение CBP One™, позволяет альтернативным авторитетам извлекать выгоду из якобы особых знаний. На основе этих примеров в статье приводятся десять критериев, позволяющие государственным субъектам активно разрабатывать свои цифровые инструменты управления миграцией с применением пользовательского подхода, препятствуя возникновению экономического оппортунизма.

1. Цифровое управление миграцией и пограничные бюрократические структуры

От более быстрого определения статуса до оптимизации расходов на колоссальные бюрократические структуры и алгоритмического гарантирования беспристрастных механизмов отбора – даже беглый взгляд на постоянно ускоряющийся темп цифровизации государственного управления миграцией может предоставить ощутимые преимущества как правительствам государств, внедряющим инновационные инструменты государственного управления миграцией, так и мигрирующим лицам, использующим эти новые цифровые инструменты политики.

Два десятилетия назад ученые начали предсказывать, что тот же потенциал, который правительства впервые увидели в перспективах использования Нового государственного управления в части повышения эффективности и сокращения затрат, естественным образом перетечет в же надежды в связи с цифровизацией. Эти первоначальные прогнозы, признавая неопределенности и разрушительный потенциал цифрового государственного управления, все же не теряли надежды, уповая на то, что надвигающийся рост цифровизации «...обещает потенциальный переход к действительно более интегрированному, гибкому и целостному правительству...».[1] Логика таких чаяний в отношении цифрового государственного управления заключается в его прогнозируемом потенциале для упрощения взаимодействия людей со сложными бюрократическими институтами, автоматизации и ускорения многих рутинных государственных услуг, ускорения адаптации правительства к меняющимся реалиям на местах и предоставления людям большей индивидуальной свободы действий для доступа к государственным решениям их личных проблем. Однако, проанализировав более чем двадцатилетний опыт цифровизации государственных услуг, государственным субъектам стоило бы отказаться от розовых очков техно-оптимизма при рассмотрении дополнительных эффектов, возникающих благодаря цифровым инструментам управления миграцией. Невыполнение этого приведет к снижению авторитета государства и возникновению экономического оппортунизма, извлекающего выгоду из неэффективной и непрозрачной реализации цифровых миграционных инструментов.

Цифровая общественная инфраструктура для миграции

Платформы и инструменты, используемые для цифрового государственного управления миграцией, являются частью формирующейся цифровой общественной инфраструктуры (ЦОИ, англ. DPI), которую лучше всего понимать как цифровые сети, позволяющие людям взаимодействовать с другими людьми, бизнесом и своими правительствами. Хотя ЦОИ сама по себе не является цифровым государственным управлением, структурные элементы ЦОИ содействуют реализации цифрового государственного управления. Подобно тому, как физические инфраструктуры ускоряют перемещение товаров и людей, **ЦОИ представляет собой базовые цифровые системы, которые ускоряют предоставление «важнейших функций и услуг в государственном и частном секторах в рамках всего общества».**[2] Программа развития ООН относит ЦОИ к числу факторов, способствующих государственному управлению, и к ключевым факторам цифровой трансформации государственного управления.[3] Наиболее часто упоминаемые формы ЦОИ включают платформы, обеспечивающие уникальную цифровую идентификацию, хранение и передачу данных, а также цифровые платежи. Компонентами государственного управления миграцией с наибольшим потенциалом для ЦОИ являются цифровые идентификаторы мигрирующих лиц при доступе к миграционным инструментам и способы, с помощью которых государственные субъекты хранят и передают данные, связанные со своими миграционными процедурами.

Понимание цифрового государственного управления миграцией как компонента этой формирующейся цифровой общественной инфраструктуры позволяет нам осознать выгоду от инвестирования в разработку цифровых инструментов, которые быстро и справедливо предоставляют услуги мигрирующим лицам. Передача функций по содействию цифровому государственному управлению миграцией сторонним поставщикам в частном секторе сопряжена с риском искажения рынка за счет концентрации власти в руках нескольких доминирующих поставщиков, что снижает ответственность этих субъектов за соблюдение стандартов защиты данных и ограничивает возможности правительств по регулированию этих субъектов.[4] Вместо того чтобы принимать «бункерный» подход, предусматривающий разработку отдельных цифровых инструментов для связи трудовых мигрантов и соискателей убежища с членами государственной администрации и посредничества в их пересечении границы в сочетании с дублирующимися затратами и разной степенью эффективности, **рассмотрение цифрового управления миграцией как ЦОИ позволяет нам увидеть единый набор прозрачных и подотчетных цифровых платформ, которые безопасно ускоряют эти миграционные взаимодействия между отдельными лицами и государственными органами.**

Акцент на принципах на пользовательского подхода, конфиденциальности и инклюзивности при создании миграционной ЦОИ, обеспечит основу, на которой государственные субъекты смогут создавать новые инструменты для достижения положительных результатов для мигрирующих лиц

При анализе потенциала ЦОИ в рабочем документе Института Брукингса, подготовленном Прией Вора и Джонатаном Доланом, было обнаружено, что правительства часто слишком много внимания уделяют широкому потенциалу цифрового государственного управления и упускают из виду его влияние на людей.[5] Они также обнаружили повсеместное отсутствие показателей для официальных систем урегулирования, которые позволяли бы людям оспаривать и искать решения потенциальных проблем, связанных с реализацией политики цифрового управления.[6] **Учитывая, что люди, использующие цифровые миграционные инструменты, часто не являются гражданами стран, к инструментам которых они получают доступ, они могут столкнуться с серьезными ограничениями доступа к средствам правовой защиты, что подчеркивает необходимость стандартизированных и эффективных систем урегулирования как части любой ЦОИ, связанной с миграцией.** Как объясняют Вора и Долан, «цифровые услуги и обеспечивающую их инфраструктуру следует понимать как появление новых вариантов выбора и новых возможностей. Но их наличие, как бы хорошо они ни были продуманы, не гарантирует положительных результатов».[7]

Акцент на принципах на пользовательского подхода, конфиденциальности и инклюзивности при создании миграционной ЦОИ, обеспечит основу, на которой государственные субъекты смогут создавать новые инструменты для достижения положительных результатов для мигрирующих лиц. При обсуждении приоритетов цифрового государственного управления ОЭСР рекомендует государственным субъектам рассмотреть возможность принятия «пользовательского подхода при разработке и предоставлении государственных услуг».[8] В стандарте электронного правительства ЕС ориентация на пользователя также определяется как один из ключевых показателей успешности цифровой трансформации стран.[9] Тщательное внимание к способам сбора данных на этапе разработки также позволит государственным субъектам гарантировать, что цифровые инструменты управления миграцией «по умолчанию закладывают в технологию ценности приватности, инклюзивности и безопасности», как это подчеркивается в Подходе к цифровой общественной инфраструктуре Индии.[10] Ключевым условием обеспечения справедливого функционирования цифровых инструментов управления миграцией является инклюзивное участие населения, которому эти инструменты призваны служить, в разработке инструментов урегулирования жалоб, что подчеркивается в зарождающейся инициативе ООН по Гарантиям ЦОИ.[11] Без такой встроенной возможности для целевых групп населения устранять недостатки недавно внедренных цифровых инструментов управления миграцией и быстро получать средства преодоления выявленных неполадок, цифровые инструменты рискуют ускорить распространение «цифровых границ».

Появление «цифровых границ»

Цифровые границы расширяют понятие границы за пределы физической демаркации суверенной территории, также включая в себя цифровые процессы, определяющие как то, **кто** может и не может пересекать такие границы, так и **когда** они могут это делать. Цифровые границы действуют как отношения власти, определяя, чья мобильность и чье время ценны, и регулируя опыт и траектории всех мигрирующих лиц.[12] Объединяя возможности широкого спектра технологических достижений, включая среди прочего видеонаблюдение, беспилотники, тепловизионные камеры, мониторинг социальных сетей, биометрические технологии, такие как распознавание отпечатков пальцев и лиц, искусственный интеллект и машинное обучение, **цифровые границы предоставляют государствам повышенный уровень свободы действий для выборочного определения того, кто может получить доступ к их территории, используя для этого пути регулируемой миграции**. Хотя эти технологии сами по себе не создают границ, они действуют в более широких социально-политических рамках, решая, чья мобильность и въезд отвечают интересам обществ, которые они окружают.[13] Действуя на расстоянии, цифровые границы также позволяют государствам игнорировать дорогостоящую задачу устранения основных катализаторов перемещения лиц, избегая при этом выполнения гуманитарных обязательств по поддержке глобально перемещенного населения. В сфере трудовой миграции цифровые границы избирательно обеспечивают мобильность небольшой подгруппы от общей численности потенциальных трудовых мигрантов, чьи навыки удовлетворяют внутренний дефицит и чьи финансовые ресурсы гарантируют, что они никогда не будут нуждаться в государственной поддержке.

Действуя на расстоянии, цифровые границы также позволяют государствам игнорировать дорогостоящую задачу устранения основных катализаторов перемещения лиц, избегая при этом выполнения гуманитарных обязательств по поддержке глобально перемещенного населения.

Сбор миграционных данных как средство алгоритмического насилия

Любые усилия по цифровизации методов управления миграцией превращают жизнь и перемещения мигрантов в эмпирические наборы данных, которые становятся целями для новых мер политики, – цифры, которые политика может сократить, и потоки, которые политика может сдержать, – что делает миграционные данные ключевой целью политики. Таким образом, сбор данных о миграции с помощью цифровых средств не только является результатом политических решений, но и содействует созданию **новой политики надзора и контроля, которая рассматривает перемещения мигрантов как предсказуемые,** имеющие прикладное значение и предотвратимые. Сборщики и каталогизаторы миграционных данных многочисленны и включают не только государственные структуры, но и гуманитарные организации, технологические стартапы и частные предприятия, у которых мигрирующие лица приобретают услуги. Даже если сами государственные субъекты не собирают определенные типы данных из-за нормативных ограничений, такие данные можно приобрести у частных брокеров данных, что подтверждается примером покупки Службой таможенного и пограничного контроля США «коммерческих телеметрических данных с целью выявления нерегулируемых схем путешествий».[14] Подсчет ожидаемых миграционных перемещений пересекается с внедрением биометрических технологий пограничного контроля, позволяющих предотвращать перемещения лиц еще до их отъезда.

Объединение возможностей баз данных отпечатков пальцев, сканирования сетчатки глаза, технологий распознавания голоса и лица, а также использования искусственного интеллекта и машинного обучения приводит к появлению критической массы биометрических данных, связанных с миграцией. Эти **биометрические данные, накопленные на серверных стойках в облачных вычислительных центрах, и их постоянно развивающееся взаимодействие с новыми технологиями являются частью усилий по обеспечению строгого соответствия человека сложным системам миграционной политики**.[15] Сбор биометрических данных радикально расширился в последние годы, поскольку государственные бюрократические структуры и частные компании все больше полагаются на них при создании уникальной идентификации для лиц, которым они служат.

Зачастую пространства, занимаемые мигрантами, служат испытательными полигонами, а сами мигранты – подопытными кроликами для внедрения новых и экспериментальных применений биометрических технологий.[16] Еще в 2002 г. УВКБ ООН начало использовать технологию распознавания радужной оболочки глаза в попытке предотвратить получение афганскими беженцами многократной помощи, игнорируя при этом потенциальные ложные совпадения в системе идентификации, что полностью лишает людей возможности получать необходимую им помощь.[17] Текущие отчеты указывают на заинтересованность Управления биометрической идентификации США в расширении сбора биометрических данных детей-мигрантов младше 14 лет с целью создания наборов данных для обучения моделей искусственного интеллекта в поддержку своей недавно реализованной инициативы по структурной прогрессии черепно-лицевой области.[18] Корреляция между сбором биометрических данных и зависимостью цифровых систем управления миграцией от биометрии не является случайной. **Отсутствие четких руководящих указаний, разграничивающих допустимое использование собранных биометрических данных мигрантов, и отсутствие надежных защитных барьеров, препятствующих их передаче и повторному использованию, создает огромный потенциал для функционального размывания границ использования биометрических данных, собранных с помощью цифровых миграционных инструментов**.[19] Конфиденциальность данных и право собственности на них слишком часто рассматриваются как второстепенные в

интересах систематизации и автоматизации обработки биометрических данных мигрирующих лиц для удовлетворения потребностей новых цифровых инструментов управления миграцией.



Вулкан Истаксиуатль, возвышающийся позади района, где расположен один из приютов для мигрантов.

Хотя сбор некоторых данных о мигрантах может преследовать конструктивные цели, такие как ускорение вынесения окончательного решения о статусе, критические исследования данных показывают, что превращение людей в точки данных не является безобидным. Системная классификация и категоризация людей на основе отдельных признаков их идентификационных маркеров контрпродуктивно нивелирует нюансы их опыта и способствует алгоритмическому насилию. Как объясняют профессора Лондонской школы экономики Лили Чулиараки и Мирия Георгиу, «...системы пограничного контроля, основанные на данных, помещают мигранта как личность в одну или «другую» категорию жесткой бинарной классификации «рискованный» или «безопасный», при этом делая его происхождение, биографические данные и личные траектории нерелевантными для принятия решений».[20] Алгоритмическое насилие происходит через массовый сбор биометрических данных еще до того, как какие-либо данные будут обработаны с применением потенциально предвзятых алгоритмов, иллюстрируя иерархии власти, которые искажают конечную обработку данных.[21] В отличие от насилия, связанного с принудительной каталогизацией отпечатков пальцев, цифровые инструменты управления миграцией рискуют привнести **иную форму** насилия в инфраструктуру данных, **перекладывая процесс сбора данных на самих мигрантов и создавая возможности для оппортунистических субъектов по извлечению выгоды из трудностей, с которыми сталкиваются лица, пытаясь сделать свою жизнь машиночитаемой.**

2. Время как форма насилия: Как технологии создают временные границы и принудительное отсутствие мобильности

Невозможно понять, как люди отреагируют на внедрение цифровых инструментов управления миграцией, не понимая, как эти инструменты влияют на время миграционных поездок. Время, которое люди тратят на отправку документов и ожидание ответов через эти системы, влияет на то, решат ли предполагаемые пользователи использовать или избегать их. В отличие от быстрых и решительных актов насилия, связанных с принудительным перемещением и вытеснением на границе, вынужденные простои и неопределенность периодов ожидания, навязываемые цифровыми инструментами управления миграцией, являются формой «медленного насилия».[22] Это медленное насилие возникает из-за неэффективности цифровых миграционных систем и затрагивает всех, кто ими пользуется. Уникальные индивидуальные обстоятельства мигрирующих лиц усугубляют ущерб от этого медленного, системного насилия для людей, которые обладают ограниченными финансовыми ресурсами или чьи поездки происходят в условиях повышенной срочности.[23] Исследования тюремной географии показывают, что состояние заключения может возникать как в физическом, так и во временном измерении. **Люди, полагающиеся на цифровые инструменты миграции, могут почувствовать, что их время становится заложником, ограничивая их способность реализовывать свои жизненные проекты**.[24] Субъективный опыт ожидания влияет на воспринимаемую продолжительность, создавая тем самым потенциал для осознания человеком своего потраченного впустую времени, что усугубляет насилие, вызванное неэффективными цифровыми инструментами миграции.[25] Изучая, как цифровые инструменты управления миграцией влияют на время пользователей, политики могут понять, почему пользователи реагируют на внедрение этих новых технологий по-разному, и как снизить вероятность извлечения выгоды из таких реакций субъектами экономического оппортунизма.

Уникальные индивидуальные обстоятельства мигрирующих лиц усугубляют ущерб от этого медленного, системного насилия для людей, которые обладают ограниченными финансовыми ресурсами или чьи поездки происходят в условиях повышенной срочности.

Хотя конкретный временной опыт отдельных лиц связан с уникальными обстоятельствами их миграции, связующей нитью всех этих случаев миграции является способность пограничных бюрократических структур искусственно продлевать периоды неопределенности, уязвимости, незащищенности и двусмысленности.[26] В то время как для некоторых пересечение границы занимает всего несколько секунд, когда они прикладывают паспорт к электронному

сканеру, для других пересечение той же границы оборачивается годами иммиграционного заточения. Антрополог Стокгольмского университета Шахрам Хосрави описывает это неравенство как «расовое время», возникающее из-за бюрократических механизмов на границе, в результате которых подгруппы более широкого мирового населения «подвергаются дифференцированному включению не только в пространственном, но и во временном плане, вынуждая их к длительным периодам ожидания, постоянно задерживая, откладывая их прибытие и планы на будущее».[27] **Аффективный процесс ожидания, о котором говорит Хосрави, как раз и порождает экономический оппортунизм, когда субъекты извлекают выгоду из желания людей сократить необходимое время ожидания и ускорить процесс освоения цифровых инструментов управления миграцией.**

Ожидание происходит как **временной и пространственный процесс**. В то время как многие люди ждут определения статуса в принимающих странах, цифровые инструменты управления миграцией создают возможность организации пространственных «залов ожидания» за пределами суверенной территории государств. Пограничная практика, полагающаяся на сдерживание мирового мигрантского населения через **экстернализацию управления миграцией и региональные программы защиты, укореняет длительную промежуточность и лиминальность миграционных путешествий**.[28] Такая политика исключения позволяет правительствам избирательно фильтровать группы мигрантского населения, вынужденного ожидать в третьих странах, и создавать ложную дихотомию, которая повышает ценность терпеливого ожидания. Въехать в страну могут лишь те «законные» мигранты, которые выдерживают длительные периоды ожидания и чьи навыки считаются экономически целесообразными или которым предлагается благо гуманитарного переселения. Те, кто не ждет и пытается въехать альтернативными способами и просит убежища, считаются «незаконными». В контексте предоставления убежища и гуманитарной защиты пространственный элемент этой ложной дихотомии позволяет государствам сохранять физическое проявление состояния исключения. Государства могут избежать ответственности за нарушения принципа верховенства права, возникающие из-за бюрократических сбоев и технических ошибок, которые приводят к длительным периодам ожидания, поскольку государства не берут на себя ответственность за предоставление официальных каналов правовой защиты или систем разрешения ошибок для лиц, находящихся за пределами их территории.[29] Однако, подобно внутреннему задержанию иммигрантов, **перемещение длительных периодов ожидания за пределы страны не полностью предотвращает миграцию в государства**; на самом деле, это создает серьезные препятствия, способные остановить некоторых мигрирующих лиц, но другие, обладающие достаточными ресурсами и упорством, в конечном итоге преодолеют его – ценой своего времени.

Ожидание создает «временные границы»

Цена за доступ на территорию, которую ожидание взимает с мигрирующих лиц, является их потерянное время, что создает неизбежный дисбаланс сил, связанный с тем, кто вынужден платить. Политологи Бретт Нильсон и Сандро Меццадра утверждают, что «использование технологий временной задержки и фильтрации стало центральным элементом пространственного функционирования многих из наиболее конкурентных границ мира», что привело к созданию так называемых «временных границ».[30] **Устанавливая длительные периоды ожидания, эти временные границы подчиняют людей бюрократическим системам, которые диктуют допустимость их мобильности, но не позволяют людям оспаривать неэффективность и ошибки, присущие этим же системам**.[31]

Тот факт, что ожидание задерживает реализацию жизненных проектов мигрирующих лиц, можно рассматривать как украденное время. Масштаб украденного времени включает не только потраченное впустую время, которое в ином случае могло бы способствовать реализации жизненных проектов, но и кражу времени, вложенного в зарабатывание средств, чтобы позволить себе эти периоды вынужденного простоя. Время, вложенное в построение личных отношений, дружбы и общественных связей, можно также считать украденным временем, поскольку результаты этого потраченного времени исчезнут, как только закончится ожидание.[32] Даже находясь в приютах для мигрантов по пути к пункту назначения или в центрах приема в ожидании определения статуса, люди описывают ощущение, что жизнь продолжается, но не движется вперед, как будто они бегут на месте.[33] Профессор Болонского университета Мартина Таццioли утверждает, что **технологические решения в миграционной политике могут действовать как тюремные механизмы**, потому что они не только осуществляют **контроль над** временем мигрантов, устанавливая периоды ожидания, но и стремятся контролировать траектории мигрантов **путем** замедления их путешествий и, следовательно, кражи их времени.[34]

> **Тот факт, что ожидание задерживает реализацию жизненных проектов мигрирующих лиц, можно рассматривать как украденное время.**

Ставя людей в положение, когда они постоянно находятся в пути, их вынуждают сталкиваться с выбором – прервать свое путешествие или остаться на неопределенный срок в подвешенном состоянии.[35] **Статус лица «в пути» не только затрудняет его доступ к государственным услугам в местах ожидания, но и порождает повсеместную опасность постоянного риска депортации**.[36] Хотя те, кто может позволить себе дорогостоящие услуги, например, иммиграционных адвокатов и консультантов, явно получают возможность ускорения рассмотрения, единственная скорость, которую могут получить мигрирующие лица, не имеющие значительных финансовых ресурсов, – это скорость процедур депортации и высылки, которые иногда игнорируют их право на надлежащую правовую процедуру.[37] Экономический оппортунизм соблазняет своих клиентов, предлагая иллюзорный доступ к скорости, обычно предназначенной для привилегированного меньшинства.

3. Экономический оппортунизм, создаваемый цифровым управлением миграцией

Для мигрирующих лиц экономический оппортунизм использует неэффективность государства, предлагая как законные, так и незаконные услуги, которые обещают более надежное достижение желаемого миграционного результата и ускорение процесса ожидания благодаря более глубокому пониманию сложной пограничной бюрократии. Экономический оппортунизм становится особенно пагубным, когда его прибыль зависит от срочности, которую испытывают мигрирующие соискатели убежища. Таким образом, **экономический оппортунизм имеет некоторое сходство с поставщиками услуг по незаконному ввозу мигрантов; в то время как поставщики услуг по незаконному ввозу мигрантов позволяют лицам с достаточными финансовыми средствами пользоваться их услугами для преодоления топографических или политических препятствий, экономический оппортунизм якобы позволяет лицам с достаточными финансовыми средствами быстрее проходить пограничные бюрократические процедуры.**[38] Это вынуждает мигрирующих лиц с ограниченными финансовыми возможностями заниматься невозможным расчетом затрат. Расходы, связанные с длительным ожиданием, обусловленным временными границами, могут быть неоправданными, однако выплата непомерных гонораров субъектам экономического оппортунизма, предлагающим якобы экспертные услуги, в лучшем случае является рискованной игрой с высокими ставками. Зачастую услуги, рекламируемые субъектами экономического оппортунизма, не имеют никакого отношения к фактической скорости прохождения людьми бюрократических процессов. Независимо от намерений государственных субъектов, разрабатывающих цифровые инструменты управления миграцией, сочетание временных границ, возникающих из-за неэффективности цифровых инструментов управления, с возникновением экономического оппортунизма создает механизм фильтрации. Только лица с достаточными финансовыми ресурсами, способные либо понести расходы на ожидание результата бюрократических процессов, либо собрать средства на оплату профессиональной помощи в прохождении таких процессов, смогут пройти через этот фильтр и пересечь физические границы. Цифровой инструмент управления миграцией CBP One™, реализованный правительством США, является примером того, как вокруг цифрового управления миграцией возникает экономический оппортунизм, предоставляя полезные уроки государственным субъектам по всему миру, рассматривающим возможность внедрения таких инструментов. Конечная цель цифровых инструментов управления миграцией – предоставление услуг, упрощающих взаимодействие людей с государственной пограничной политикой, а не возведение новой временной и финансовой границы.

Конечная цель цифровых инструментов управления миграцией – предоставление услуг, упрощающих взаимодействие людей с государственной пограничной политикой, а не возведение новой временной и финансовой границы.

CBP One™: История вопроса

Впервые представленная в октябре 2020 г., система CBP One™ изначально служила инструментом для путешественников и импортеров товаров, упрощающим въезд в США через официальный пункт въезда. В контексте абсолютного ограничения доступа к убежищу в соответствии с Разделом 42 во время пандемии COVID-19 и на основе Интегрированной базы данных правоохранительных органов (EID), которая уже каталогизировала данные, собранные посредством Протоколов защиты мигрантов, Министерство внутренней безопасности США 11 мая 2023 г. представило приложение CBP One™ в качестве основного окна, через которое мигрирующие лица без визы для въезда в США могут зарегистрировать свое желание въехать по записи для прохождения через один из восьми выбранных пунктов въезда. Приложение CBP One™ имеет геоблокировку, поэтому оформить запись могут только лица, находящиеся в регионе Мехико или севернее в Мексике. Запись через приложение CBP One™ обещает предоставить лицам определенное время и место для въезда в США по урегулированному маршруту.

Внедряя бюрократическую систему через цифровое приложение для ограничения количества лиц, пересекающих южную границу США в день, эта система фильтрует людей и выявляет предполагаемые риски еще до того, как они достигнут границы.[39] отличие от систем, стремящихся предотвратить неурегулированное пересечение границы с помощью новых технологий для дальнейшего усиления безопасности границ, новая цифровая пограничная бюрократия CBP One™ процедурно ограничивает доступ к убежищу, предоставляя полный доступ к праву ходатайствовать о предоставлении убежища ограниченному числу людей, которые въезжают по записи, назначенной приложением, и наказывая тех, кто не может или не желает использовать эту цифровую систему.

Запись через приложение CBP One™ не является ходатайством о предоставлении убежища, поскольку CBP не рассматривает заявления о предоставлении убежища, но регулирует доступ к защите, контролируя, кто получит территориальный доступ, необходимый для подачи заявления о предоставлении убежища. На момент проведения полевых работ въезд в США без записи в CBP One™ мог привести к высылке и запрету на повторный въезд сроком на пять или десять лет, а также мог задержать возможность ходатайствовать о получении разрешения на трудоустройство.[40] С 4 июня 2024 г. указ, подписанный президентом США Байденом, фактически закрывает границы и ограничивает доступ к убежищу только лицами, въехавшими в США по записи в CBP One™. [41]

Распределение записи в приложении CBP One™ осуществляется на основе якобы беспристрастного и безошибочного алгоритма, который случайным образом выбирает заявителей. Согласно исполнителям, время подачи заявки

на запись, демографические данные заявителей, выбранный порт въезда и тип используемого телефона не повлияют на вероятность выбора заявителя алгоритмом. **Это отражает убеждение технократов, что один лишь беспристрастный алгоритм создаст справедливую и честную систему, игнорируя тот факт, что подобные цифровые инструменты управления миграцией зачастую вызывают социально-правовые реакции среди пользовательского населения, что может привести к росту экономического оппортунизма.** Несмотря на официальную позицию о том, что повлиять на алгоритм с целью повышения своих шансов на победу невозможно, этот алгоритм не является общедоступным.

В текущей версии в США ежедневно въезжают в общей сложности 1 450 человек по записи через приложение CBP One™, распределяясь системой по восьми пунктам въезда, хотя эти пункты въезда могут быть неожиданно закрыты.[42] Помимо доступа к системе убежища при въезде в США, который в настоящее время ограничен для спонтанных прибывающих, не использующих эту цифровую систему управления миграцией, подтвержденная запись через приложение CBP One™ предлагает своим пользователям еще два важных преимущества. Во-первых, хоть и не являясь проездным документом, подтвержденная запись принимается вместо проездного документа, позволяя лицам с неурегулированным статусом в Мексике сесть на рейс и тем самым обойти некоторые трудности путешествия на север к границе, если они могут позволить себе купить авиабилеты. Во-вторых, въезд в США по записи в CBP One™ может в конечном итоге привести к временному статусу условного освобождения, который позволяет определенным лицам, соответствующим требованиям, ходатайствовать о разрешении на трудоустройство.[43] По данным обсуждений с представителями Государственного департамента и Министерства внутренней безопасности США, заявки на запись ежедневно подают около 150 тыс. человек. Поскольку ежедневно утверждается всего 1 450 заявок, вероятность получения записи заявителями составляет чуть менее 1%. Если запрашивать запись ежедневно без исключения, то, по официальным сообщениям, среднее время ожидания составляет три-четыре месяца; однако, по свидетельствам мигрирующих лиц, находящихся в приютах в Мексике, некоторым приходится ждать своей записи по шесть или девять месяцев.

CBP One™: Открытие дверей для экономического оппортунизма

Весь процесс заполнения сравнительно простых форм по-прежнему полон вопросов и тревог, когда так много зависит от успешного использования этого цифрового инструмента управления миграцией. На Рис. 1 показаны эти многочисленные вопросы, возникающие у пользователей цифрового инструмента.

Рис. 1

Необходимые шаги	Вопросы пользователей
1. Создайте уникальную цифровую идентификацию • Создайте учетную запись (login.gov) с адресом электронной почты и паролем • Выберите методы двухфакторной аутентификации	Можно ли использовать тот же адрес электронной почты, который использовался ранее, если у вас была другая учетная запись? Может ли в нескольких учетных записях использоваться один и тот же номер телефона для двухфакторной аутентификации? Что делать, если нет тарифного плана на телефон в Мексике?
2. Зарегистрируйте всех участников группы • Сфотографируйте свое лицо для биометрической верификации • Введите персональные данные, такие как имя, дата рождения, страна рождения, гражданство, страна проживания, рост, вес и пр • Введите действительный документ, удостоверяющий личность (либо вручную, либо с помощью инструмента искусственного интеллекта для сканирования проездного документа) • Введите имена и гражданство своих родителей, если они живы • Введите дату въезда и выезда из каждой страны, которую они «посещали» в прошлом году • Если вы путешествуете группой, предоставьте такую же информацию для каждого участника, чтобы завершить регистрацию	Обязательно ли фото должно быть на фоне пустой стены? На фоне белой стены? Нужно ли снимать очки или украшения для фотографии? Как заставить ребенка смотреть в камеру для фотографии? Что делать, если вы не знаете свой вес или рост? Можно ли указать эти подробности приблизительно? Является ли страна проживания той страной, в которой вы жили до отъезда? Или же это страна, в которой вы находитесь, заполняя анкету? Дает ли сканирование документа какое-либо преимущество? Что делать, если проездной документ отсутствует? Является ли свидетельство о рождении приемлемым документом? Что делать, если срок действия паспорта истек, но было получено официальное продление от консульства? Что делать, если ребенок родился в пути и его документ, удостоверяющий личность, выдан страной, отличающейся от вашей? Отнимут ли ребенка? Что делать, если родители живы, но вы не знаете их полного имени? Или их личные данные? Считается ли путешествием в страну ситуация, когда вы просто проследовали через нее транзитом? Что делать, если вы не знаете точных дат? Можно ли указать приблизительно? Что, если несколько человек в одной группе проехали страны в разные даты? Дисквалифицирует ли это вашу группу? Дает ли пребывание в группе какие-либо преимущества? Влияет ли порядок регистрации членов группы на вероятность вашего отбора? Следует ли в первую очередь регистрировать детей и женщин?
3. Предоставьте данные о прибытии • Введите адрес, где вы остановитесь по прибытии в США (невозможно подать заявку на оформление записи, не указав адрес человека, у которого вы остановитесь) • Введите контактную информацию человека, проживающего по этому адресу • При желании можно указать контактные данные для экстренной связи в США • При желании можно ввести адрес, по которому вы в последнее время проживали за пределами США	Влияет ли штат, в котором расположен этот адрес, на вероятность получения записи? Свяжется ли приложение CBP с этим человеком? Что, если они не являются гражданами США? Повлияет ли это на их дело о предоставлении убежища? А если этот человек не говорит по-английски? Должно ли контактное лицо для экстренной связи совпадать с лицом, у которого вы остановитесь? Должно ли контактное лицо для экстренной связи быть членом семьи? Что означает, когда в анкете запрашивается «описание» контактного лица для экстренной связи? Означает ли предыдущий адрес ваш адрес в стране происхождения? Или адрес в Мексике? Что произойдет, если переехать с текущего места нахождения после регистрации, но до получения записи?
4. Запросите оформление записи • Кандидаты должны выбрать один из восьми возможных портов въезда • Запрашивайте оформление записи ежедневно в течение установленного периода времени	Являются ли какие-то порты въезда предпочтительнее других? Влияет ли выбранный порт въезда на скорость оформления записи? Существует ли лучшее время для подачи запроса на оформление записи? Влияет ли время подачи запроса на оформление записи на вероятность ее получения? Имеет ли значение местонахождение при подаче запроса на оформление записи? Увеличивает ли близость к границе вероятность успешного отбора?
5. Подтвердите запись • После того, как заявитель получит запись, которая планируется примерно на три недели вперед, у него есть 24 часа, чтобы подтвердить назначенное место и время записи с помощью процесса биометрической верификации, используя камеру телефона	Что произойдет, если не подтвердить запись в течение 24 часов? Обязательно ли, чтобы все члены группы были вместе для подтверждения записи? Что произойдет, если некоторые члены группы не смогут приехать на границу на собеседование по записи? Могут ли другие члены группы пересечь границу, если некоторые члены отсутствуют?

Субъекты экономического оппортунизма наживаются на том, что успокаивают людей, утверждая, что знают ответы на все вопросы, возникающие у людей при заполнении цифровых миграционных форм. После регистрации пользователи не могут изменять свои данные, поскольку приложение позволяет изменять только запрошенный порт въезда. Если в регистрации есть ошибки, рекомендуется удалить регистрацию и создать новую. Предположительно, это делается, чтобы предотвратить продажу регистраций между разными людьми, однако невозможность изменять информацию, вводимую в поля анкеты, создает чрезвычайное давление, требующее вводить информацию «правильным» образом, что еще больше позволяет субъектам экономического оппортунизма наживаться на беспокойстве, окружающем этот цифровой инструмент управления миграцией.

Для людей, вынужденных ждать месяцами, когда тяготы этого простоя усугубляются расходами на ежедневное проживание для большинства лиц, мигрирующих в Мексике и не имеющих возможности проживать в переполненных приютах, экономический оппортунизм в Мексике предлагает заманчивую надежду на возможность обменять деньги на сокращение времени ожидания. Хотя представители Госдепартамента США подтвердили, что то, как человек заполняет необходимые анкеты в приложении CBP One™ не повлияет на его шансы получить запись, **в сообществах людей, пытающихся пробиться через цифровую бюрократию на границе, царит глубокая тревога по поводу «правильности» заполнения анкет и возможных негативных последствий из-за ошибок, допущенных при их заполнении.** В результате субъекты, прибегающие к незаконному экономическому оппортунизму, наживаются на этой тревожности и сложности цифровых инструментов управления миграцией, предлагая свои услуги по выполнению необходимых шагов. Могут ли эти субъекты предоставить какую-либо существенную выгоду или даже предложить сколь-нибудь значимый опыт, не имеет значения – **оплата их услуг дает тем, кто может себе это позволить, чувство уверенности в контексте всеобщей незащищенности.**

Могут ли эти субъекты предоставить какую-либо существенную выгоду или даже предложить сколь-нибудь значимый опыт, не имеет значения – оплата их услуг дает тем, кто может себе это позволить, чувство уверенности в контексте всеобщей незащищенности.

Официальные информационные кампании стремятся ответить на некоторые вопросы и устранить неопределенности, способствующие возникновению экономического оппортунизма. Страница «Часто задаваемые вопросы», доступная на веб-сайте CBP, является продуктивным шагом в предоставлении ответов на многие из перечисленных выше вопросов, но также оставляет без ответа многие другие вопросы.[44] В этой информации подчеркивается, что приложение является бесплатным и что никто не должен приобретать учетную запись, однако это оставляет двусмысленность в отношении поставщиков услуг в условиях экономического оппортунизма, которые помогают людям создавать свои учетные записи. В официальной прямой трансляции для ответов на вопросы о приложении CBP One™, которая проводилась в приюте в Мехико под навесом, возведенным, чтобы создать тень для проектора, сделанного из аварийных одеял, которые обычно используются постояльцами приюта, чтобы согреться, когда они спят на улице, представители Государственного департамента и Министерства внутренней безопасности подтвердили свою позицию, что *«es mejor ser paciente»*, «лучше набраться терпения». Во многих приютах постояльцам постоянно навязывают использование приложения CBP One™ и представляют его как единственный реальный способ въезда в США.[45] После информационной сессии пользователи приложения в приюте выразили свое разочарование. Они потеряли дневную зарплату и не получили ответов на свои самые насущные вопросы: Как долго им надо ждать? Как можно быстрее оформить запись? Как можно сократить время ожидания?

Благодаря цифровой системе управления миграцией CBP One™ территория между Мехико и границей США превращается в зал ожидания. В прошлых исследованиях страны убежища рассматривались как «залы ожидания» для последующей репатриации в условиях отсутствия постоянных решений проблемам беженцев.[46] **В случае CBP One™ возможность снять с государства ответственность за обеспечение потребностей соискателей убежища была передана гуманитарному сектору, а эту роль взяли на себя и без того переполненные приюты в Мексике.** Такая цифровая система управления миграцией не могла бы существовать без поддержки, которую приюты оказывают мигрирующим лицам. Эта палка о двух концах согласуется с описанием исследователей миграции Энн Макневин и Антье Миссбах, утверждающих, что «гуманитаризация ожидания затрудняет отделение управленческих мер по оказанию помощи мигрантам от более пагубных практик обеспечения безопасности границ».[47] Эти приюты не только оказывают материальную поддержку в виде питания и размещения, но и предоставляют услуги, помогающие людям проходить сложные пограничные бюрократические процедуры, при этом некоторым людям приходится преодолевать большие расстояния и часами ждать, чтобы получить помощь с регистрацией в приложении CBP One™ от юристов и студентов университетов, работающих волонтерами в этих приютах. Хотя приюты играют важную роль в улучшении условий жизни мигрирующих лиц, они также рискуют оказаться в числе поддерживающих систему дистанционного контроля, выступая в качестве рупора официальной государственной информации о приложении. Эта официальная информация может быть полезна мигрирующим лицам, предостерегая их от экономического оппортунизма, однако она также способствует краже времени людей, побуждая их использовать плохо работающую систему. Длительные периоды ожидания, установленные приложением CBP One™, привели к тому, что приюты начали вводить временные ограничения на длительность оказания поддержки и пребывания своих постояльцев, чтобы освободить место для вновь прибывших. Один из представителей Государственного департамента заявил в беседе, что «CBP One

вывела Мехико на карту для мигрантов», поскольку люди, которым приходится долго ждать, могут получить более широкий доступ к работе и жилью, а также к большему количеству организаций гражданского общества.

Ежедневное ожидание получения записи и ежедневное разочарование от ее отсутствия, меняют восприятие времени и повышают осознание времени, проведенного в ожидании. Подобно тому, как исследования показали, что у лиц, находящихся в иммиграционном центре, восприятие времени делится на периоды, когда они с большей или меньшей вероятностью могли получить новости об определении своего статуса, повторяющийся опыт отсутствия записи усугубляет тяготы ожидания.[48] Эта насильственная кража времени усугубляется материальными обстоятельствами людей, поскольку многие спят на улице вне переполненных приютов в надежде, что кто-то уйдет и освободит место в приюте. **Такое мучительное ожидание открывает двери для злоумышленников, которые готовы воспользоваться сложившимися обстоятельствами, и люди рассказывали, что иногда по ночам незнакомцы приходили и разговаривали с семьями, спящими на улице у приюта, предлагая им купить их детей для неизвестных целей за 20 тыс. песо, или 1 176 долларов США.**

Длительные периоды ожидания, установленные приложением CBP OneTM, привели к тому, что приюты начали вводить временные ограничения на длительность оказания поддержки и пребывания своих постояльцев, чтобы освободить место для вновь прибывших

В мексиканской прессе есть сообщения о polleros digitales, цифровых контрабандистах, – субъектах, предлагающих услуги в условиях экономического оппортунизма и обещающих помочь мигрирующим лицам ускорить получение записи.[49] Некоторые из субъектов, рекламирующих свои услуги, физически уже находятся по ту сторону границы в США, используя свое территориальное присутствие для подтверждения своей способности обеспечить успех, и поэтому с такими поставщиками услуг можно связаться только по цифровым каналам. Текущая ставка за такие услуги, обещающие «sacar una cita», или ускорить «получение записи», составляет от 200 до 300 долларов США, при этом согражданам поставщиков услуг иногда предлагаются более низкие цены, а лица, прибывающие из других стран, платят больше. Эта дополнительная стоимость значительно возрастает для мигрантов из стран Азии или Африки, которые, как считается, имеют больше средств из-за уже понесенных ими расходов в связи с длительностью их путешествия. Иногда такие услуги покупаются в долг, когда половина стоимости оплачивается авансом, а другая половина выплачивается по получении записи или после въезда в США. Получение людьми записи, скорее всего, совершенно не зависит от того, платили ли они за услуги поддержки при подаче заявки на запись, однако непрозрачные механизмы отбора, лежащие в основе алгоритма, который распределяет ежедневную запись, способствуют возникновению и процветанию этого экономического оппортунизма.

Когда люди покупают услуги у субъектов экономического оппортунизма, им иногда отправляют borrador, или черновик анкеты, в которой они удаляют пример информации, заполняя анкету своими собственными персональными данными, чтобы можно было создать соответствующую учетную запись. Это позволяет субъекту экономического оппортунизма заполнять все необходимые анкеты от имени этого человека. **Несмотря на механизмы геоблокировки и биометрической верификации личности в приложении, многие люди в многочисленных приютах в Мексике получили запись через учетную запись, созданную субъектами экономического оппортунизма.** После того, как новая учетная запись будет наполнена предоставленной ими информацией, большинство людей сначала получат данные для входа в свою учетную запись, а затем каждый день им будут сообщать конкретное время, рекомендованное для подачи заявки на получение записи, и конкретный порт въезда, в котором следует запрашивать запись. Другие поставщики услуг будут заботиться о ежедневной заявке на получение записи, утверждая, что они могут улучшить шансы на выбор пользователя, запрашивая запись с компьютера, а не с телефона. Существует достаточно примеров того, как отдельные лица и группы численностью до 30 человек успешно получали записи в CBP One™, используя созданные таким образом учетные записи, что свидетельствует о том, что этот экономический оппортунизм не является чистым мошенничеством, направленным на извлечение средств из введенных в заблуждение людей. **Хотя этот экономический оппортунизм не может повлиять на вероятность получения записи, он предоставляет своим клиентам услугу, заполняя бюрократические анкеты в приложении и регистрируя их учетные записи.**



Вид из-под гофрированного пластикового навеса, сооруженного для защиты спящих на крыше убежища, когда все кровати заняты.

Сидя под крышей из гофрированного пластика за столом для пикника, водруженного над центральной лестницей приюта для мигрантов в Мехико, я разговаривал с двумя мужчинами, которые обсуждали, стоит ли им платить за услуги субъекта экономического оппортунизма, обещавшего, что они получат свою запись, если заплатят по 200 долларов США каждый. Они обсуждали, что уже три месяца ждут в Мексике. Они понимали, что нет никаких гарантий, что оплата услуг в условиях экономического оппортунизма приведет к получению записи, но ***после значительного времени, потраченного впустую, надежда на плату за возможное преимущество в этой бюрократической системе могла бы оправдать свою высокую стоимость.*** *Принятое ими решение включало в себя не только оценку времени, потраченного впустую в Мексике, но и месяцы заработной платы, которая досталась им и членам их семей собственным трудом и которую они должны будут вложить в мимолетную надежду повысить свои шансы на получение записи, чтобы быстрее пересечь границу. Одно и то же решение подразумевает разный расчет для каждого отдельного мигрирующего лица в связи с его уникальными обстоятельствами.*

Значительные различия в характере и предоставлении услуг, отмеченные в ходе полевых исследований в Мексике, иллюстрируют масштабы, в которых пограничная бюрократия может способствовать возникновению экономического оппортунизма, связанного с миграцией.

Хотя этот экономический оппортунизм не может повлиять на вероятность получения записи, он предоставляет своим клиентам услугу, заполняя бюрократические анкеты в приложении и регистрируя их учетные записи.



Железнодорожные пути, уходящие вдаль, образуют тонкую гравийную линию, которую видно со двора приюта для мигрантов. Посадка на поезд, следующий отсюда на север к границе, является альтернативой мучительному ожиданию получения записи через приложение CBP One™.

На ныне закрытом автобусном вокзале для мигрантов в Хучитане-де-Сарагоса на южном побережье перешейка Теуантепек в штате Оахака, куда прибывали люди, въехавшие в Мексику и пересекшие штат Чьяпас, женщина сидела за складным столом и регистрировала выходящих людей в приложении CBP One™ за 100 песо, или примерно 6 долларов США. Люди пока не могли воспользоваться этими регистрациями для подачи заявки на получение записи, находясь в Хучитане, из-за геоблока, но она получала прибыль, опережая потенциальных конкурентов, а также благодаря относительно доступной цене и стратегическому расположению на автобусном вокзале. Другая женщина, которая раньше сама мигрировала, решила отказаться от дальнейшего путешествия и остаться в Мехико, поскольку ее бизнес в этих условиях экономического оппортунизма обеспечивал ей достаточно средств для комфортной жизни, и она расширила свою деятельность, начав также печатать удостоверения личности и посадочные талоны. Ошиваясь возле монолитного Instituto Nacional de Migración (Национального института миграции) в богатой **алькальдии** *(муниципалитете) Поланко, специалисты по миграции, одетые в блейзеры и брючные костюмы и вооруженные планшетами, снуют в толпе, чтобы найти своих клиентов и провести их через двери здания, извлекая выгоду совершенно законным образом из своего опыта работы со сложным аппаратом и своих личных отношений с миграционными чиновниками внутри, часто обходя очереди и пользуясь уровнем благожелательно-снисходительного обращения, непозволительного для других.*

Все это примеры экономического оппортунизма, как законного, так и незаконного, порождаемого трудностями, с которыми сталкиваются люди, пытаясь разобраться в запутанном лабиринте офисов и анкет, связанных с пограничной бюрократией.

4. Технологические сбои в цифровых миграционных системах

Цифровые миграционные системы, изобилующие ошибками и техническими сбоями, неизбежно увеличивают время, которое люди проводят в пути. Время, которое люди должны посвятить исправлению этих ошибок, откладывает реализацию их жизненных проектов, представляя собой еще одну форму временной границы.[50] Ошибки еще больше обесценивают и, следовательно, крадут время, которое люди уже потратили на изучение этих бюрократических форм. Обоснование для вторжения в персональные и биометрические данные, необходимые для функционирования цифровых систем управления миграцией, вытекает из логического порядка и объективного принятия решений, которые эти системы обещают обеспечить. Однако влияние этих ошибок на жизнь мигрирующих лиц не является ни логичным, ни объективным.[51]

Ошибки постоянно затрудняют использование приложения CBP One™ и описываются непонятными кодами, такими как Код ошибки 401, 403, 404, 500 и 505. Хотя некоторые из этих кодов ошибок содержат краткое описание, например, «обнаружено мошенничество», официальных рекомендаций по устранению этих ошибок не существует, и они не обсуждаются в разделе «Часто задаваемые вопросы». Если не предпринять целенаправленных действий для устранения таких ошибок, это может привести к тому, что исследователи называют «управлением посредством дезориентации и неразборчивости», при котором постоянно меняющиеся параметры использования цифровых систем управления миграцией и трудности, возникающие при соблюдении критериев этих систем, являются преднамеренными методами сдерживания, направленными на ограничение мобильности людей.[52] Частые обновления и склонность к ошибкам, препятствующим его использованию, делают опыт людей, использующих CBP One™, поучительной историей для всех государственных субъектов, стремящихся внедрить собственные цифровые миграционные инструменты.

Среди множества ошибок в приложении CBP One™ несколько показательных примеров демонстрируют разрушительное влияние этих технических сбоев. В связи с отсутствием официальных рекомендаций по устранению этих ошибок, люди, не способные устранить их самостоятельно, вынуждены обращаться за услугами polleros digitales, которые извлекают выгоду из этих ошибок в условиях экономического оппортунизма.

В связи с отсутствием официальных рекомендаций по устранению этих ошибок, люди, не способные устранить их самостоятельно, вынуждены обращаться за услугами polleros digitales, которые извлекают выгоду из этих ошибок в условиях экономического оппортунизма.

При регистрации лиц, имеющих действительный проездной документ, часто используется встроенная в приложение камера с искусственным интеллектом для сканирования документа и автоматического заполнения некоторых личных данных в полях анкеты. Однако после завершения регистрации и запроса на получение записи у некоторых людей, использующих приложение в приютах в Мехико, ежедневно появлялся Код ошибки 500. Ошибка возникла, в частности, когда лица, которые еще не подали заявку на регистрацию, что заблокировало бы персональные данные всех лиц, включенных в регистрацию, редактировали данные регистрации какого-либо лица. Эта ошибка не содержала описания ее причины или возможного решения, однако месяцы наблюдений показали, что инструмент сканирования заполнял поле «тип документа» в анкете таким образом, который не соответствовал предустановленным параметрам для типов документов в приложении, что приводило к возникновению ошибки, когда люди редактировали свои данные перед отправкой регистрации. Это несоответствие в способе, которым инструмент искусственного интеллекта приложения заполнял анкету, не было сразу заметно пользователям приложения, поскольку оно не оставляло поле анкеты пустым, а вместо этого заполняло тип документа, который изначально казался правильным. Однако при редактировании регистрации данные этого поля анкеты изменялись на тип документа, который не соответствовал предустановленным параметрам анкеты. Если бы пользователи знали источник этой ошибки, они могли бы легко устранить ее, нажав на поле анкеты «Тип документа» и выбрав один из доступных вариантов, однако официальных указаний по устранению этой ошибки не существует.

Даже без кодов ошибок другие технические неполадки усложняют некоторым людям равноправный доступ к приложению CBP One™. *Мужчина в возрасте около 60 лет рассказал, что когда он попытался сделать свое фото, как того требует приложение для биометрической верификации личности, к его разочарованию на экране камеры не было ничего, кроме его собственного изображения*. В ходе расширенных наблюдений была выявлена закономерность, при которой такой сбой наблюдался только у близоруких людей, которые по этой причине использовали функцию увеличения на экранах своих телефонов. Приложение CBP One™ не масштабирует изображение в зависимости от увеличения, как это происходит в других приложениях, а это означает, что кнопка, которую пользователь должен нажать, чтобы сделать снимок для биометрической верификации личности в приложении, полностью вытесняется за пределы экрана при использовании увеличения, что делает невозможным продолжение работы. Учитывая, что возраст является фактором, который часто снижает цифровую грамотность, этот сбой отрицательно влияет на людей пожилого возраста, которым чаще приходится увеличивать экран телефона, чтобы видеть и использовать его, и которые с меньшей вероятностью знают, как устранять неполадки в цифровых системах.

Двухфакторная аутентификация, необходимая для создания учетной записи login.gov, необходимой для доступа к приложению CBP One™, создает дополнительные трудности для мигрирующих лиц. Хотя предоплаченные SIM-карты облегчают мигрирующим лицам доступ к местным коммуникационным сетям при въезде в новую страну, необходимость регулярно платить за «пополнение» баланса этих SIM-карт новыми средствами для сохранения доступа к приложению, когда номер телефона привязан к их учетной записи, а также частота, с которой телефоны становятся объектом краж, создают повышенную уязвимость для зачастую уже устаревших или неисправных технических устройств. Как описывает Сара Марино, научный сотрудник Лондонского колледжа коммуникаций, обсуждая важность телефонов для мигрирующих лиц, «зависимость от этих хрупких инженерных устройств привносит дополнительную уязвимость, которая в условиях вынужденного перемещения (и особенно во время путешествия) может оказаться фатальной».[53] **Даже такая мелочь, как смена номера телефона, может привести к потере доступа к регистрации в приложении CBP One™**. Кража теперь также представляет собой двойную опасность, поскольку она не только лишает людей денег, вложенных в телефон, и требует дополнительных

средств на покупку нового телефона, но и лишает их возможности подать заявку на законный въезд в США. Учитывая, что пользователи старых учетных записей с большей вероятностью получат запись, кража телефона также лишает их всех преимуществ, связанных со временем, вложенным в подачу запроса на оформление записи с использованием предыдущей учетной записи, привязанной к старой SIM-карте. Важно отметить, что хотя создание регистрации может потребовать значительных затрат времени и ресурсов, потеря регистрации, созданной с помощью источника поддержки, который считается надежным, например, юристов и волонтеров в приютах, может создать брешь, которую попытаются заполнить субъекты, предлагающие цифровые миграционные услуги в условиях экономического оппортунизма.

Доступ к коммуникационной инфраструктуре представляет собой еще одно препятствие для мигрирующих лиц. Радость одной семьи, получившей запись для въезда в США, быстро сменилась паникой, когда они не смогли использовать биометрическую верификацию личности в приложении для подтверждения своей записи и забеспокоились, что отведенные им на это 24 часа истекут. Только после того, как им разрешили войти в личный кабинет руководства приюта и встать рядом с WiFi-роутером, они смогли подтвердить свою запись. Пол Шмитт, Дэниел Айленд, Элизабет Белдинг и Мария Желева отмечают, что «услуги и инфраструктура сотовой связи могут отсутствовать в районах, где селятся перемещенные лица, а там, где они есть, связь часто плохая».[54] В приютах Мехико более 130 человек могут рассчитывать на один Wi-Fi-роутер для цифрового подключения. В других приютах с людей взимается символическая плата за доступ к Wi-Fi, а в некоторых приютах использование мобильных телефонов запрещено. **Вероятность изменения телефонных номеров, кражи телефонов и плохой инфраструктуре связи, которые могут затруднить доступ людей к цифровым инструментам управления миграцией, также повышает привлекательность услуг, рекламируемых субъектами экономического оппортунизма.**

Важно отметить, что хотя создание регистрации может потребовать значительных затрат времени и ресурсов, потеря регистрации, созданной с помощью источника поддержки, который считается надежным, например, юристов и волонтеров в приютах, может создать брешь, которую попытаются заполнить субъекты, предлагающие цифровые миграционные услуги в условиях экономического оппортунизма.

Обновление приложения в марте 2024 г. добавило новое ограничение: количество людей, которым разрешено одновременно подать заявку на запись в одной группе, не может превышать 10 человек, а все существующие группы, превышающие 10 участников, были удалены. В один день несколько наблюдаемых групп семей, охватывающих три поколения и путешествующих вместе, потеряли свою регистрацию и выгоду от месяцев ожидания с использованием одной и той же регистрации. Хотя это ограничение, возможно, было призвано помешать субъектам экономического оппортунизма продавать членство в больших группах, при внедрении этого изменения не было учтено, как оно повлияет на мигрирующих лиц, которые перемещаются большими группами, используя законные регистрации, оформленные месяцами ранее. **Усилия по предотвращению мошенничества в цифровом управлении миграцией должны быть направлены на обеспечение того, чтобы цифровые системы, уже учитывающие уязвимости, с которыми могут сталкиваться люди, функционировали справедливо, а не создавали новые барьеры для использования таких систем.** Если механизмы предотвращения мошенничества приводят к увеличению числа ошибок и чрезмерному удалению учетных записей пользователей, они рискуют усугубить проблемы, с которыми сталкиваются мигрирующие лица, заставляя их больше полагаться на ненадежные источники информации.

5. Растущая зависимость от ненадежных источников информации

Мигрирующим лицам может быть сложно разобраться в обилии слухов и официальных информационных кампаниях, связанных с приложением CBP One™. Официально Служба таможенного и пограничного контроля США (CBP) утверждает, что «ежедневно CBP One распределяет большинство записей случайным образом, а остальные распределяются между заявителями, которые ждали записи дольше всего».[55] Однако опыт людей иногда свидетельствует об обратном, хотя это, скорее всего, обусловлено предвзятостью подтверждения. Некоторые люди в приютах, которые удалили свои регистрации и создали новые, получили запись в течение нескольких дней, что побудило других сделать то же самое, лишив себя каких-либо преимуществ от запроса на оформление записи с более старыми регистрациями. Описывая всю систему, антрополог Лупе А. Флорес пишет, что «автоматизированные проверки и автоматизация предоставления убежища представляют собой цифровой сейсмический сдвиг в управлении миграцией и пограничном контроле, где обработка заявлений о предоставлении убежища должна быть эффективной в условиях задержек, вызванных провальной государственной политикой…».[56] Такая заинтересованность в продвижении эффективной системы обработки прибывающих в США иллюстрирует **приоритизацию того, чье время имеет важность и ценность: эффективная и своевременная обработка государством заявлений отдельных лиц возможна только за счет времени тех, кто месяцами ждет получения записи**.

Отсутствие прозрачности в механизмах отбора, используемых в цифровых инструментах управления миграцией, таких как CBP One™, а также **ошибки и сбои, с которыми сталкиваются пользователи, приводят к появлению альтернативных «авторитетов»**. Эти авторитеты возникают из-за недостатка надежных источников и сложной информационной среды, в которой оказываются мигрирующие лица, часто сталкиваясь с острой информационной уязвимостью.[57] Такая информационная уязвимость способствует созданию среды, в которой изобилуют

слухи, а нехватка официальной информации часто делает проверку таких слухов невозможной. Многие из этих альтернативных авторитетов не являются злоумышленниками, а, напротив, представляют собой мигрирующих лиц, которые делятся имеющейся у них ограниченной информацией, чтобы другие могли воспользоваться преимуществами, которые она может предоставить, не осознавая при этом, что они непреднамеренно распространяют дезинформацию.

Такая информационная уязвимость способствует созданию среды, в которой изобилуют слухи, а нехватка официальной информации часто делает проверку таких слухов невозможной.

Каждой регистрации в приложении CBP One™ присваивается уникальный числовой идентификатор, который, по-видимому, присваивается последовательно и который люди начали использовать для сравнения времени создания своих регистраций относительно друг друга. Существуют группы в Facebook, где люди делятся этими номерами и ищут утешения в солидарности с другими людьми, которые зарегистрировались примерно в то же время и также пока не получили запись – это несколько смягчает опасения, что неполучение ими записи каким-то образом может быть связано з неправильным заполнением анкеты или техническим сбоем. Видеоролики в TikTok и Instagram также предоставляют платформы, на которых люди могут делиться своим опытом и советами с другими в части ускорения времени обработки при использовании CBP One™. Онлайн-сообщества, которые формируются вокруг таких тем, как стратегии сокращения времени ожидания при использовании цифровых систем управления миграцией, также предоставляют площадки, на которых субъекты экономического оппортунизма могут находить потенциальных клиентов и рекламировать свои услуги. Эти субъекты предоставляют информацию, которая отвечает на конкретные вопросы и тревоги, пытаясь произвести впечатление авторитета, на которого уповают люди, испытывающие информационную уязвимость, и извлекая выгоду из неспособности государственных субъектов предоставить четкие указания, которые бы отвечали очевидным потребностям мигрирующих лиц, тем самым способствуя возникновению экономического оппортунизма.

6. Критерии противодействия возникновению экономического оппортунизма

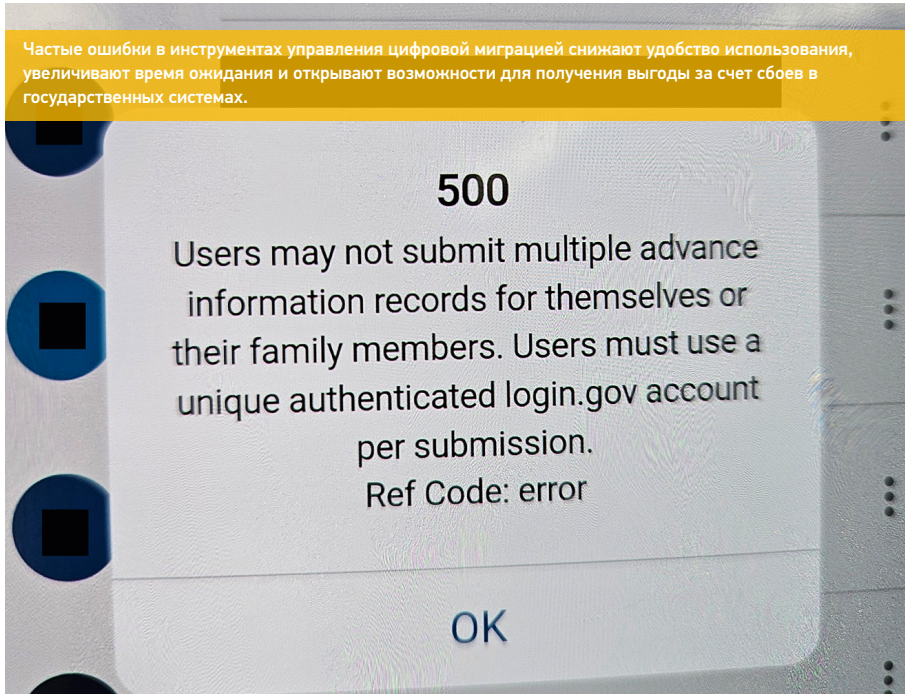
Для реализации предполагаемых преимуществ цифровых систем управления миграцией необходимо учитывать непредвиденные последствия, возникающие в результате их внедрения. Такой продуктивный подход к цифровому управлению миграцией начинается с принятия саморефлексивной позиции, которая не ставит во главу угла техно-оптимистические намерения. Вместо этого государственные органы должны придерживаться пользовательского подхода и изучать, как собираемые ими данные влияют на мигрирующих лиц, и нужен ли вообще сбор таких данных. Аналогичным образом государственным субъектам было бы целесообразно оценить, могут ли их цифровые инструменты управления миграцией увеличить время, которое мигрирующие лица тратят на ожидание в пути, а также социально-правовые реакции, к которым такое вынужденное ожидание может побудить людей. Снижение вероятности человеческих ошибок и уход от субъективного принятия решений не должны достигаться за счет расширения возможностей экономического оппортунизма. Чтобы цифровые инструменты управления миграцией стали функциональным шагом на пути к упорядочению и упрощению сложных пограничных бюрократических процедур, при их разработке следует уделять внимание стимулированию их широкого внедрения среди населения, для которого они предназначены.

Хотя цифровые технологии хвалят за то, что они обеспечивают повышенную защиту мигрирующих лиц с помощью уникальной цифровой идентификации и снижают бюрократическую нагрузку на сотрудников гуманитарных организаций и государственные учреждения, они также рискуют превратить мигрирующих лиц в проблему, которую нужно решать, и в массу, которую нужно контролировать.[58] Чтобы избежать этой ловушки, государственные субъекты должны отказаться от допущения о нейтральности технологий, учитывая, что как структуры цифровых инструментов управления миграцией, так и алгоритмы, которые ими управляют, имеют значительный потенциал для непреднамеренного проявления предвзятости в отношении некоторых мигрирующих лиц и фаворитизма в отношении других.[59] Таким образом, субъективность технологий проистекает из недостатков в процессах их разработки, а их политические мотивы и предубеждения скрываются за алгоритмами, сконструированными как «объективные». Вместо того чтобы предполагать, что технологические решения по миграции справедливы из-за отсутствия субъективного человеческого фактора в принятии решений, для их успешной разработки и внедрения жизненно важно понимать, как эти цифровые инструменты пересекаются с такими динамическими факторами, как сроки миграционных путешествий.

Вместо того чтобы предполагать, что технологические решения по миграции справедливы из-за отсутствия субъективного человеческого фактора в принятии решений, для их успешной разработки и внедрения жизненно важно понимать, как эти цифровые инструменты пересекаются с такими динамическими факторами, как сроки миграционных путешествий.

Чтобы цифровые инструменты миграционной политики успешно реализовали свой обещанный потенциал, политики должны внимательно следить за социально-правовым влиянием, оказываемым на лиц, мигрирующих в сложном контексте цифровой политики. Концептуализация зарождающихся цифровых инструмен-

тов управления миграцией как части развивающейся цифровой общественной инфраструктуры подчеркивает необходимость инвестирования в создание прочного фундамента сегодня – фундамента, на котором могут строиться будущие цифровые миграционные инструменты, обеспечивая справедливое и практичное функционирование во избежание потенциальных проблем. Эти модульные технологические инструменты не следует рассматривать как самодостаточные решения таких проблем государственного управления, как миграция – вместо этого цифровые инструменты управления миграцией должны сопровождаться усилиями по обеспечению беспрепятственного доступа, быстрого устранения ошибок и надежных инструкций по их использованию. Разработчики цифровых систем управления миграцией должны учитывать внутреннюю неэффективность, которая создает обширную питательную среду для субъектов экономического оппортунизма. Устраняя проблемы неприемлемых сроков ожидания и бюрократических препятствий, существующих на ранних этапах внедрения цифровых систем управления миграцией, государственные субъекты получат выгоду от разработки модульных элементов цифровой общественной инфраструктуры для внедрения в широком спектре контекстов по мере продолжения цифровизации государственного управления, которые будут защищены от экономического оппортунизма.



Частые ошибки в инструментах управления цифровой миграцией снижают удобство использования, увеличивают время ожидания и открывают возможности для получения выгоды за счет сбоев в государственных системах.

Чтобы предотвратить возникновение экономического оппортунизма, цифровое управление миграцией должно стимулировать ее внедрение, работая практично и справедливо, обеспечивая более эффективное взаимодействие с государственными службами и предлагая инклюзивные системы урегулирования. В интересах достижения этих целей следующие десять критериев описывают рекомендации для государственных субъектов при оценке цифровых систем управления миграцией, которые они намереваются внедрить:

1. **Механизмы отбора, лежащие в основе цифровых систем управления миграцией, должны быть прозрачными и доступными для понимания неспециалистов.** Это предусматривает доступность алгоритмов, обрабатывающих данные пользователей цифровых систем управления миграцией, для широкой общественности. Это обязательство усиливается для систем, подразумевающих случайный отбор, таких как визовые лотереи или распределение записей на пересечение границы.

2. **Цифровые системы управления миграцией должны проходить тщательную проверку перед публичным внедрением для выявления и устранения потенциальных ошибок и сбоев.** Чтобы тестирование было достаточно комплексным, его следует адаптировать к широкому спектру потенциальных вариантов использования и неправильного использования, возникающих в различных контекстах пользователей этих систем. Тестирование цифровых систем управления миграцией и моделей искусственного интеллекта, используемых в этих системах, не должно проводиться экспертами в контролируемой среде, и такое тестирование не следует передавать третьим сторонам. Тестирование должно предусматривать непосредственное участие разнообразной и репрезентативной выборки населения, для которого предназначены новые цифровые инструменты управления миграцией, поскольку такое инклюзивное тестирование является необходимым условием для справедливого внедрения инструментов. Прозрачность в разработке процессов тестирования позволит осуществлять надзор со стороны академических кругов и гражданского общества, не создавая при этом искажений рынка, которые могут возникнуть при тестировании третьей стороной.

3. **Цифровые системы управления миграцией должны быть доступны всем потенциальным пользователям и устранять барьеры для доступа.** Это предусматривает обеспечение четкого понимания того, как требования к документам могут усложнить получение доступа лицам, не имеющим официального удостоверения личности, или лицам с просроченными документами. Необходимо также включить механизмы разрешения проблем для групп населения, которые не могут получить доступ к цифровым инструментам управления миграцией из-за отсутствия инфраструктуры беспроводной связи или недостатка средств на приобретение персональных сотовых устройств. Особое внимание следует уделить обеспечению доступности для групп населения, которые могут характеризоваться ограниченной цифровой грамотностью

или доступом, включая несовершеннолетних без сопровождения и пожилых людей. Такие соображения должны включать предоставление нецифровых альтернативных методов доступа к тем же инструментам миграционной политики, которые были бы широко доступны и обеспечивали равные шансы на успешный отбор цифровыми инструментами.

4. **Любая цифровая система управления миграцией должна обладать встроенными оперативными и эффективными средствами предоставления ответов на вопросы, получения технической поддержки, сообщения об ошибках и устранения неполадок.** Это должно выходить за рамки информационных брошюр, видеороликов и веб-сайтов, таких как страницы с часто задаваемыми вопросами, и охватывать также механизмы урегулирования, которые непосредственно реагируют на уникальные вызовы, с которыми сталкиваются пользователи. Механизмы урегулирования должны предоставлять всем пользователям возможность обжаловать решения, которые, по их мнению, были вынесены цифровыми системами ошибочно.

5. **Следует собирать только те данные, которые необходимы для конкретных целей цифровых систем управления миграцией.** Это включает в себя изучение степени необходимости сбора биометрических данных. Для любых собираемых и обрабатываемых данных должен быть гарантирован высокий уровень защиты от потенциального несанкционированного доступа и взлома. Для сбора данных, которые считаются необходимыми, формы согласия и права собственности на данные не могут служить формальным подтверждением обладания пользователями значимого контроля и автономии в отношении собранных данных.

6. **Данные, собранные для цифровых систем управления миграцией, должны предусматривать конкретные меры безопасности, которые предотвращают нарушения в их целевом использовании и функциональное размывание границ применения, такие как брандмауэры и активная политика удаления.** Такие меры предосторожности необходимы, чтобы гарантировать, что массивы собранных данных не будут использоваться в целях, на которые первоначальные пользователи, предоставившие их, не давали согласия.

7. **Новые и непроверенные технологии не должны тестироваться на группах населения, у которых нет иного выбора, кроме как согласиться на их использование.** Это касается использования недавно разработанных цифровых инструментов для анализа биометрических данных, предоставляемых пользователями цифровых систем управления миграцией.

8. **Предотвращение мошенничества не должно происходить за счет сокращения доступа к гуманитарной защите.** Всякий раз, когда системы предотвращения мошенничества внедряются в контексте, где пользователи являются беженцами или соискателями убежища, необходимо установить более высокий порог для удаления и блокировки профилей пользователей. Любое действие, ограничивающее доступ пользователей к гуманитарной защите, не может быть автоматизировано и должно включать экспертную проверку человеком.

9. **Данные, собранные из цифровых систем управления миграцией, не должны использоваться для обучения моделей искусственного интеллекта и машинного обучения в целях прогнозирования миграционных перемещений или принятия решений по определению статуса.** В эпоху расширения вычислительной мощности такое конкретное обязательство, направленное против обучения моделей искусственного интеллекта и машинного обучения на данных мигрирующих лиц, является важным шагом к предотвращению алгоритмического насилия. Данные детей-мигрантов не должны использоваться для обучения моделей искусственного интеллекта и машинного обучения, независимо от целевого назначения моделей.

10. **Все данные лиц, использующих цифровые системы управления миграцией, должны быть удалены в разумные сроки после завершения их участия в системе.** Для этого необходимо, чтобы после обработки заявлений и выполнения запросов через цифровые миграционные системы персональные данные не оставались в базах данных на неопределенный срок для потенциального доступа и использования в будущем. Должны существовать механизмы, позволяющие людям запрашивать информацию о том, как именно были собраны их персональные данные, как они хранилась, в течение какого времени они хранилась и кто имел к ним доступ в период хранения.

Источники

1 Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow, & J. Tinkler (2006), Новое государственное управление умерло — да здравствует управление цифровой эпохи». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 489. https://doi.org/10.1093/jopart/mui057.

2 Сообщество практики GovStack Альянса цифровых общественных благ (2022), «Определения GovStack: понимание взаимосвязи между цифровой общественной инфраструктурой, базовыми компонентами и цифровыми общественными благами». Под сопредседательством Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. Май. https://digitalpublicgoods.net/DPI-DPG-BB-Definitions.pdf.

3 Программа развития Организации Объединенных Наций (2024), «Цифровая общественная инфраструктура». Веб-страницаb. https://www.undp.org/digital/digital-public-infrastructure.

4 Инициатива по гарантиям защиты цифровой общественной инфраструктуры (DPI Safeguards Initiative) (2024), «Использование цифровой общественной инфраструктуры для создания безопасных и инклюзивных обществ». Промежуточный доклад, апрель, версия 1.0. Управление Специального посланника Генерального секретаря ООН по вопросам технологий (OSET), Программа развития ООН (ПРООН). https://safedpi.gitbook.io/safeguards/working-group-documents/reports.

5 Vora, P. & J. Dolan (2022),«Что такое “качественная” цифровая инфраструктура? Измерение цифровой инфраструктуры для достижения максимальных результатов в области развития и снижения рисков». Глобальный рабочий документ Института Брукингса № 167. The Brookings Institution. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/02/Good-Digital-Infrastructure.pdf.

6 Там же

7 Там же, 8.

8 ОЭСР (2023), «Обзор цифрового государственного управления в Латинской Америке и Карибском бассейне: создание инклюзивных и оперативно реагирующих государственных услуг». OECD iLibrary. Ссылка.

9 Европейская комиссия (2023), «Сравнительный анализ электронного правительства за 2023 год». Генеральный директорат по сетям связи, контенту и технологиям. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023.

10 Kapoor, A. и E. Watson (2023), «Определение подхода к цифровой общественной инфраструктуре». Аналитическая записка T20, август. https://t20ind.org/research/defining-the-digital-public-infrastructure-approach.

11 Инициатива по гарантиям защиты цифровой общественной инфраструктуры (DPI Safeguards Initiative) (2024), «Использование цифровой общественной инфраструктуры для создания безопасных и инклюзивных обществ». Указ. соч

12 Chouliaraki, L., & Georgiou, M. (2022), Цифровая граница: миграция, технологии, власть. NYU Press. http://www.jstor.org/stable/jj.13944167.

13 Marino, S. (2021), *Посредничество в условиях кризиса беженцев: цифровая солидарность, гуманитарные технологии и пограничные режимы* (1-е изд.). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53563-6.

14 Министерство внутренней безопасности США (2024), «Оценка воздействия на неприкосновенность частной жизни в связи с анализом коммерческих данных телеметрии CBP». DHS/CBP/PIA-080. https://www.dhs.gov/sites/default/files/2024-08/24_0812_priv_pia-cbp-080-commercial-telemetry.pdf.

15 Там же

16 Там же; Tazzioli, M. (2023), A*болиционизм границ: сдерживание мигрантов и генеалогии борьбы и спасения*. Манчестер: Manchester: Manchester University Press. https://doi.org/10.7765/9781526160942.

17 Marino, S. (2021), *Посредничество в условиях кризиса беженцев: цифровая солидарность, гуманитарные технологии и пограничные режимы*. Указ. соч.

18 Guo, E. (2024), «Министерство внутренней безопасности планирует собирать биометрические данные детей-мигрантов — “вплоть до младенцев”»'. MIT Technology Review. https://www.technologyreview.com/2024/08/14/1096534/homeland-security-facial-recognition-immigration-border.

19 Kingston, L. N. (2018),«Биометрическая идентификация, вынужденное перемещение и пробелы в защите», в: C. Maitland (ред.), Цифровой спасательный круг? ИКТ для беженцев и перемещенных лиц, с. 35–54. Кембридж, Массачусетс: MIT Press. https://mitpress.mit.edu/9780262535083/digital-lifeline.

20 Chouliaraki, L., & Georgiou, M. (2022), *Цифровая граница: миграция, технологии, власть*, с. 34.

21 Bellanova, R., K. Irion, K. L. Jacobsen, F. Ragazzi, R. Saugmann, & L. Suchman, (2021), «К критике алгоритмического насилия», International Political Sociology, 15(1): 121–150. https://doi.org/10.1093/ips/olab003.

22 Coddington, K. (2019), «Медленное насилие жизни без наличных денег: границы, государственные ограничения и исключение в Великобритании и Австралии». Geographical Review, 109(4): 527–543. https://doi.org/10.1111/gere.12332.

23 Jones, R. (2016), Жестокие границы: беженцы и право на передвижение. Лондон, Великобритания; Бруклин, Нью-Йорк: Verso. https://www.versobooks.com/products/228-violent-borders?srsltid=AfmBOop0VWfuK4ydsqWgakHt4vS5Ed8AdcDM0qn72RwpRvrz7Cic_tHX.

24 Puar, J. K. (2021); «Пространственные формы инвалидизации: медленная жизнь и карцеральный капитализм в Палестине», South Atlantic Quarterly, 120 (2): 393–414. https://doi.org/10.1215/00382876-8916144.

25 Bissell, D. (2007), «Оживляя подвешенность: ожидание мобильности», *Mobilities*, 2(2): 277–298. https://doi.org/10.1080/17450100701381581.

26 Cwerner, S. B. (2001), «Времена миграции», Journal of Ethnic and Migration Studies, 27(1): 7–36. https://doi.org/10.1080/13691830125283; Griffiths, M. B. E. (2014), «Вне времени: временная неопределённость лиц, получивших отказ в убежище, и иммиграционных задержанных», Journal of Ethnic and Migration Studies, 40(12): 1991–2009. https://doi.org/10.1080/1369183X.2014.907737.

27 Khosravi, S. (2019), «Что мы видим, если смотрим на границу с другой стороны?». Social Anthropology/Anthropologie Sociale, 27(3): 417. https://doi.org/10.1111/1469-8676.12685.

28 Hyndman, J., & Giles, W. (2011), «В ожидании чего? Феминизация убежища в затяжных ситуациях», Gender, Place & Culture, 18(3): 361–379. https://doi.org/10.1080/0966369X.2011.566347.

29 Подробное обсуждение того, каким образом теоретическая конструкция Джорджио Агамбена «состояние исключения» лишена пространственных измерений, см. на стр. 386–387 в: Mountz, A. (2011), «Где ждут просители убежища: феминистские контртопографии пространств между государствами», Gender, Place & Culture, 18(3): 381–399. https://doi.org/10.1080/0966369X.2011.566370.

30 Mezzadra, S. & B. Neilson (2013), «Граница как метод, или Умножение труда», Дарем и Лондон: Duke University Press, стр. 138. https://www.dukeupress.edu/border-as-method-or-the-multiplication-of-labor.

31 Khosravi, S. (2019), 'What Do We See if We Look at the Border from the Other Side?', Op. cit.

32 Khosravi, S. (2018), Украденное время», Radical Philosophy 203: 38–41. https://www.radicalphilosophy.com/wp-content/uploads/2018/12/rp203_khosravi.pdf.

33 Miellet, S. (2021), «От беженца к резиденту в цифровую эпоху: стратегии беженцев по ориентированию в условиях неопределённости и её преодолению в период приёма и расселения в Нидерландах», Journal of Refugee Studies, 34(4): 3629–3646, https://doi.org/10.1093/jrs/feab063.

34 Tazzioli, M. (2018), « Временные границы убежища: темпоральность контроля в пограничном режиме ЕС» Political Geography, 64: 13–22. http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2018.02.002; Tazzioli, M. (2023). « Цифровые высылки: карцеральность беженцев и технологические сбои в системе убежища», Environment and Planning C: Politics and Space, 41(7), 1301–1316. https://doi.org/10.1177/23996544231196680.

35 Galijaš, A. (2019), «Постоянно в пути. Мигранты и беженцы с Ближнего Востока в Сербии», Comparative Southeast European Studies, 67(1): 75–109. https://doi.org/10.1515/soeu-2019-0004.

36 De Genova, N. P. (2002), «Миграционная „нелегальность“ и депортабельность в повседневной жизни», Annual Review of Anthropology, 31: 419–447. http://www.jstor.org/stable/4132887.

37 Bissell, D. (2007), «Оживляя приостановку: ожидание и мобильности», Указ. соч.

38 Фэллон Э. (2021), Социальный капитал и транснациональная контрабанда мигрантов: какое влияние оказывает политика противодействия контрабанде мигрантов, Пражский процесс, Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD), май. https://www.pragueprocess.eu/en/migration-observatory/publications/33-reports/293-social-capital-and-transnational-human-smuggling-what-is-the-impact-of-counter-smuggling-policies.

39 Flores, L. A. (готовится к публикации), «„Эта машина не хочет нас“: CBP One, автоматизированные проверки и сдерживание миграции на расширенной границе между Мексикой и США», в: M. Treiber and T. Redeker-Hepner, «Миграция и общество: Антибеженская машина» (Migration & Society: The Anti-Refugee Machine), специальный выпуск.

40 Служба гражданства и иммиграции США (2024), «Незаконное пребывание и недопустимость»,https://www.uscis.gov/laws-and-policy/other-resources/unlawful-presence-and-inadmissibility; Служба гражданства и иммиграции США (2024), «Форма I-765: заявление о выдаче разрешения на работу», https://www.uscis.gov/i-765.

41 Белый дом (2024), «Информационный бюллетень: Президент Байден объявляет о новых мерах по обеспечению безопасности границы», 4 июня 2024 г., https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/06/04/fact-sheet-president-biden-announces-new-actions-to-secure-the-border.

42 Министерство внутренней безопасности США (2023), «Информационный бюллетень: С помощью CBP One организовано более 170 000 приёмов за шесть месяцев, и приложение остаётся безопасным, упорядоченным и гуманным инструментом управления границей», 3 августа 2023 г., https://www.dhs.gov/news/2023/08/03/fact-sheet-cbp-one-facilitated-over-170000-appointments-six-months-and-continues-be.

43 Служба гражданства и иммиграции США (2024), «Форма I-765: заявление о выдаче разрешения на работу», https://www.uscis.gov/i-765; Министерство внутренней безопасности США (2023), «Информационный бюллетень: С помощью CBP One организовано более 170 000 приёмов за шесть месяцев, и приложение остаётся безопасным, упорядоченным и гуманным инструментом управления границей», Указ. соч.

44 Таможенная и пограничная служба США (2024), «Мобильное приложение CBP One™», раздел «Часто задаваемые вопросы», , https://www.cbp.gov/about/mobile-apps-directory/cbpone.

45 Flores, L. A. (2024), «Как CBP One™ смещает цифровую границу США на юг», в: «Переосмысление системы защиты мигрантов: критические размышления с границы» (Reimagining the Migration Protection System: Critical Reflections from the Border), Border Observatory 2024, Hope Border Institute, стр. 14–19. https://www.hopeborder.org/_files/ugd/e07ba9_57018ff7d26c44c4b5107337249be90f.pdf.

46 Verdirame, G. & B. Harrell-Bond (2005), «Права в изгнании: двуликий гуманитаризм», Нью-Йорк; Оксфорд: Berghahn Books, https://doi.org/10.3167/9781571815262.

47 McNevin, A., & Missbach, A. (2018), «Роскошное подвешенное состояние: временные методы пограничного контроля и гуманитаризация ожидания», Указ. соч., стр. 13.

48 Turnbull, S. (2016), «„Застрявшие посередине“: ожидание и неопределённость в условиях иммиграционного содержания под стражей», Time & Society, 25(1): 61–79. https://eprints.bbk.ac.uk/id/eprint/20751.

49 Salinas, A. (2023), «Расцветают цифровые „полерос“: они „помогают“ мигрантам оформлять документы», Excelsior, 9 октября 2023 г., https://www.excelsior.com.mx/nacional/florecen-polleros-digitales-ayudan-a-migrantes-a-realizar-tramites/1612953; Flores, L. A. (готовится к публикации), «„Эта машина не хочет нас“: CBP One, автоматизированные проверки и сдерживание миграции на расширенной границе между Мексикой и США», Указ. соч.

50 Khosravi, S. (2019), «Что мы видим, если смотрим на границу с другой стороны?», Social Anthropology/Anthropologie Sociale, 27(3): 409–424. https://doi.org/10.1111/1469-8676.12685.

51 Marino, S. (2021). «Посредничество в „кризисе беженцев“: цифровая солидарность, гуманитарные технологии и пограничные режимы».

52 Tazzioli, M. (2022), «Технологические препятствия на пути к убежищу: просители убежища как вынужденные техно-пользователи и управление через дезориентацию», Security Dialogue, 53(3): 202–219. https://doi.org/10.1177/09670106211026080.

53 Marino, S. (2021). Посредничество в „кризисе беженцев“: цифровая солидарность, гуманитарные технологии и пограничные режимы», стр. 84.

54 Schmitt, P., D. Iland, E. Belding, & M. Zheleva (2018), «Сотовая связь и доступ в интернет для перемещённого населения», в: C. Maitland (ред.), «Цифровой спасательный круг? ИКТ для беженцев и вынужденных переселенцев» (Digital Lifeline? ICTs for Refugees and Displaced Persons), стр. 115. Кембридж, Массачусетс: MIT Press. https://mitpress.mit.edu/9780262535083/digital-lifeline.

55 Министерство внутренней безопасности США (2023), «Информационный бюллетень: С помощью CBP One организовано более 170 000 приёмов за шесть месяцев, и приложение остаётся безопасным, упорядоченным и гуманным инструментом управления границей», Указ. соч.

56 Flores, L. A. Forthcoming. (готовится к публикации), «„Эта машина не хочет нас“: CBP One, автоматизированные проверки и сдерживание миграции на расширенной границе между Мексикой и США», Указ. соч., стр. 20.

57 Wall, M., M. Otis Campbell, & D. Janbek (2017), «Сирийские беженцы и информационная уязвимость», New Media & Society 19(2): 240–254. https://doi.org/10.1177/1461444815591967.

58 Madianou, M. (2019), «Биометрический ассамбляж: наблюдение, эксперименты, прибыль и измерение тел беженцев», Television & New Media, 20(6): 581–599. https://research.gold.ac.uk/id/eprint/26447.

59 Cheesman, M. (2022), '«Самосуверенитет для беженцев? Спорные горизонты цифровой идентичности», Geopolitics, 27(1): 134–159. https://doi.org/10.1080/14650045.2020.1823836.

ИИ и будущее каналов легальной трудовой миграции

Аналитический бриф

Глен Ходжсон

октябрь 2026

Резюме

Стареющее населения Европы, нехватка навыков и экономическая реструктуризация увеличивают спрос на легальную трудовую миграцию, а миграционные органы испытывают давление в связи с необходимостью эффективного и справедливого рассмотрения заявлений. Искусственный интеллект (ИИ) может помочь оптимизировать обработку виз, улучшить сопоставление навыков, выявлять мошенничество и повысить точность прогнозирования рынка труда, ускоряя работу миграционных каналов и обеспечивая их гибкость в реагировании на экономические потребности.

Однако ИИ должен скорее поддерживать, чем заменять процесс принятия решений человеком в сфере управления трудовой миграцией. Его использование должно учитывать риски, связанные с предвзятостью, прозрачностью, ответственностью, защитой данных и основными правами человека. Поэтому для эффективного внедрения необходимы строгий человеческий контроль и государственное управление, гарантирующие, что инновации расширят экономические возможности, обеспечат социальную интеграцию и укрепят общественное доверие.

Цифровизация государственного управления трудовой миграцией

Легальная трудовая миграция становится все более важным политическим инструментом для преодоления демографического спада и экономических вызовов в Европе[I]. Сокращение численности трудоспособного населения, рост коэффициента демографической нагрузки и сохраняющаяся нехватка рабочей силы как в высоко-, так и в низкоквалифицированных профессиях оказывают постоянное давление на рынки труда[II]. Такие сектора, как здравоохранение, строительство, производство, сельское хозяйство и информационные технологии, все больше зависят от международного найма. Однако многие системы трудовой миграции по-прежнему опираются на административные процессы, которые с трудом справляются с растущим объемом заявок и все более сложными миграционными схемами. Работодатели часто сталкиваются с длительными процедурами получения разрешений на трудоустройство, которые задерживают набор персонала и увеличивают операционные расходы[III]. Потенциальные мигранты сталкиваются с длительными сроками оформления виз, разрозненными административными требованиями и непоследовательным признанием иностранных квалификаций, в то время как государственные органы вынуждены справляться с растущим количеством дел при ограниченных финансовых и кадровых ресурсах. Эти вызовы создают узкие места, которые снижают эффективность административных процессов, а также уменьшают привлекательность и предсказуемость легальных миграционных каналов.

В ответ на это правительства ускоряют цифровую трансформацию миграционного администрирования[IV]. Онлайн-порталы для подачи заявок, операционно совместимые базы данных, электронные системы идентификации и цифровые платформы для управления делами все чаще заменяют бумажные административные процессы. Эти технологии повышают доступность и качество предоставляемых услуг, позволяя заявителям подавать документы в электронном виде, сокращая дублирование административных задач и облегчая обмен информацией между государственными ведомствами.

Искусственный интеллект представляет собой следующий этап этой трансформации. В отличие от предыдущих волн цифровизации, которые в основном были сосредоточены на преобразовании аналоговых процедур в цифровые рабочие процессы, ИИ внедряет аналитические возможности, которые могут активно поддерживать принятие административных решений. Системы с поддержкой ИИ могут выявлять неполные заявки, проверять документацию, отмечать несоответствия для проверки и сопоставлять навыки кандидатов с потребностями рынка труда и требованиями работодателей[V]. Машинное обучение[1] также может помочь в выявлении подделки документов, подозрительной истории трудоустройства, мошеннических предложений работы и потенциального злоупотребления схемами спонсорства, в то время как цифровое управление идентификацией и биометрическая верификация улучшают как безопасность, так и подтверждение личности. Машинное обучение, обработка естественного языка и прогнозная аналитика также позволяют миграционным органам более эффективно обрабатывать большие объемы информации[VI], выявлять закономерности, которые в противном случае остались бы незамеченными, и распределять административные ресурсы в соответствии с оперативными приоритетами. При правильном использовании эти технологии могут снизить административную нагрузку, позволяют специалистам сосредоточиться на более сложных случаях и делают системы легальной миграции более гибкими, безопасными и доступными. Главный политический вопрос теперь заключается не в том, будет ли использоваться ИИ, а в том, как правительства могут интегрировать его таким образом, чтобы повысить эффективность административной работы, одновременно обеспечивая прозрачность, ответственность и основные права человека.

В отличие от предыдущих волн цифровизации, которые в основном были сосредоточены на преобразовании аналоговых процедур в цифровые рабочие процессы, ИИ внедряет аналитические возможности, которые могут активно поддерживать принятие административных решений

1 Машинное обучение – это раздел ИИ, специализирующийся на создании алгоритмов, которые анализируют прошлые данные для прогнозирования на основе новых данных.

Основные области применения ИИ в государственном управлении трудовой миграцией

ИИ уже применяется на нескольких этапах администрирования трудовой миграции. Его основная ценность заключается в оказании поддержки государственным органам в работе с большими объемами данных и повторяющимися задачами, позволяя при этом ответственным сотрудникам сосредоточиться на делах, требующих юридического толкования, контекстной оценки и профессионального суждения. Основные области применения можно сгруппировать в четыре категории: обработка заявок и сортировка дел; проверка документов, выявление мошенничества и контроль за соблюдением требований; обеспечение последовательности в рутинном администрировании; а также сопоставление с потребностями рынка труда и стратегическое планирование рабочей силы.

Обработка заявок и сортировка дел

Одно из наиболее распространенных применений ИИ связано со скринингом, категоризацией и проверкой заявлений на получение виз и разрешений на трудоустройство[VII]. Автоматизированные системы могут проверять полноту ходатайств, выявлять недостающую информацию, выполнять базовые проверки соответствия требованиям и распределять файлы по соответствующим потокам обработки. Сортировка заявок на основе оценки рисков позволяет быстрее обрабатывать простые ходатайства, в то время как сложные или потенциально проблемные случаи направляются на более тщательную экспертизу специалистом. Это помогает миграционным органам перейти от единообразной системы обработки заявлений в порядке «живой очереди» к более дифференцированной модели, в которой административные ресурсы распределяются в соответствии со сложностью и профилем риска каждого случая.

Одно из наиболее распространенных применений ИИ связано со скринингом, категоризацией и проверкой заявлений на получение виз и разрешений на трудоустройство.

Канада является одним из наиболее передовых примеров. В рамках своей стратегии развития ИИ до 2026 года Министерство по делам иммиграции, беженцев и гражданства Канады (IRCC)[VIII] использует машинное обучение для сортировки поступающих ходатайств на получение разрешений на трудоустройство, автоматизации обработки большого объема запросов клиентов (более 4 млн электронных писем в год) и работы Инструмента анализа тенденций добросовестности для выявления заявителей на получение разрешений на трудоустройство с низким уровнем риска и высоким уровнем соблюдения требований, подходящих для ускоренной обработки. Крайне важно отметить, что в рамках официальной канадской стратегии в области искусственного интеллекта IRCC запрещает системам ИИ выдавать отказы или отказывать во въезде. В случаях выявления аномалий или неопределенностей дела автоматически передаются специалисту для независимого рассмотрения. В результате административные задачи, такие как формирование подтверждения получения (Acknowledgement of Receipt, AOR), сократились с нескольких недель до менее чем 48 часов. Кроме того, благодаря массовой сортировке рутинных, низкорисковых корпоративных технических специалистов в ускоренном порядке, руководители отделов ликвидировали многолетние задержки с обработкой заявок. Ограничивая действия ИИ позитивными действиями (одобрение/сортировка) и оставляя негативные действия (отказы) исключительно на усмотрение человека, угроза того, что алгоритмы будут отказывать в правосудии без человеческого контроля, фактически устраняется.

В Германии принята аналогичная модель поддержки принятия решений. Благодаря реформам, связанным с Законом о квалифицированной иммиграции[IX], и внедрением Портала консульских услуг Федерального министерства иностранных дел, который позволяет соискателям рабочих, учебных, стажировочных виз и виз для воссоединения семьи со всего мира подавать заявления онлайн, Германия начала интегрировать ИИ в миграционное администрирование в качестве инструмента поддержки принятия решений, помогающего специалистам предварительно рассматривать заявления об оформлении виз, выявлять мошенничество и выполнять скрининг безопасности. Важно отметить, что соответствующая политика, утвержденная в ноябре 2025 г.[X], четко определяет ИИ как механизм, поддерживающий, а не заменяющий административное суждение, иллюстрируя модель, которая сочетает технологические инновации с осмысленным человеческим контролем.

Иммиграционная служба Новой Зеландии также использует автоматизированные бизнес-правила и системы профилирования рисков для отделения заявок с низким уровнем риска от тех, которые требуют более тщательной проверки[XI]. Простые ходатайства обрабатываются в автоматизированном режиме, который проверяет личность и сопоставляет базовые параметры с внутренними системами. В результате сотрудники пограничной и иммиграционной служб освобождаются от ручного ввода данных и проверки выполнения базовых правил, что позволяет им переключить оперативное внимание на расследования случаев эксплуатации на рабочем месте и сложные дела.

Автоматизированные бизнес-правила и системы профилирования рисков помогают отделить заявки с низким уровнем риска от тех, которые требуют более тщательной проверки.

Проверка документов, выявление мошенничества и контроль за соблюдением требований

Миграционные органы обрабатывают большие объемы неструктурированной документации, включая трудовые договоры, финансовые документы, удостовере-

ния личности и документы об образовании. Проверка этих материалов «вручную» занимает много времени и может создавать значительные административные ограничения.

Система интеллектуальной обработки документов (IDP) на основе ИИ сочетает оптическое распознавание символов (OCR) с обработкой естественного языка (NLP) для извлечения релевантной информации и автоматического заполнения государственных баз данных. Машинное обучение также может помочь в обнаружении подделок. Подобные системы анализируют загруженные PDF-файлы и изображения на уровне пикселей и мгновенно обнаруживают цифровые манипуляции, такие как изменение текста или фотографий, выявляют несоответствие метаданных, сопоставляют цифровые подписи с известными реестрами доверенных эмитентов и сверяют информацию с многочисленными государственными и международными базами данных.

Ряд стран уже применяют ИИ для этих целей. В Нидерландах используется специализированное машинное обучение для выявления подделки документов, удостоверяющих личность и подтверждающих их подлинность, путем сканирования на предмет измененного текста, манипуляций с цифровыми печатями и несовпадающих оптических образов[XII]. Аналогичным образом немецкая цифровая система разрешений на проживание сочетает в себе биометрическое управление идентификацией с функциями защищенной цифровой идентификации, что сокращает необходимость повторной проверки документов и улучшает доступ к государственным услугам[XIII].

ИИ все чаще используется для проверки соблюдения работодателями требований, а также для проведения трудовых инспекций. Министерство внутренних дел Великобритании – через Систему иммиграционного контроля и комплаенса в отношении квалифицированных работников – использует передовые автоматизированные системы сопоставления и компьютерного зрения для выявления мошенничества со стороны работодателей в сфере соблюдения нормативных требований и проверки заявлений соискателей[XIV]. При оформлении виз для квалифицированных работников ИИ постоянно анализирует налоговую информацию, документы об образовании и историю начисления заработной платы на предприятиях для выявления несоответствий, таких как завышенные зарплаты, используемые для обхода иммиграционных правил. При этом, не заменяя следователей МВД, ИИ выявляет случаи высокого риска для проверки человеком, позволяя сотрудникам, ответственным за соблюдение нормативных требований, нацеливаться на вероятные нарушения вместо проведения случайных и трудоемких корпоративных проверок. Благодаря интеграции межведомственных данных из иммиграционных, налоговых и корпоративных реестров, система повышает эффективность выявления мошенничества, защищает местные заработные платы и позволяет добросовестным компаниям быстро привлекать иностранных специалистов.

Разработанная при поддержке Международной организации труда албанская «Матрица оценки оперативных данных и рисков» также использует методы интеллектуального анализа данных и машинного обучения для выявления компаний, нанимающих иностранных работников, которые могут нарушать трудовые стандарты или правила оплаты труда.

Обеспечение последовательности в рутинной административной обработке

Системы поддержки принятия решений на основе ИИ помогают уменьшить вариативность, возникающую из-за индивидуальной интерпретации или административного усмотрения.

ИИ может улучшить последовательность обработки, применяя одни и те же заранее определенные критерии к большому количеству случаев. Рутинные проверки, проводимые вручную, могут давать различные результаты из-за рабочей нагрузки, усталости или различий в интерпретации разных ответственных сотрудников, в то время как ИИ применяет одинаковые когнитивные подходы, независимо от времени, объема работы или уровня стресса. Таким образом системы поддержки принятия решений на основе ИИ помогают уменьшить вариативность, возникающую из-за индивидуальной интерпретации или административного усмотрения.

Австралия служит недавним примером. В марте 2026 г. Министерство внутренних дел запустило модернизированную систему обработки визовых данных по основным категориям, включая визы для квалифицированных работников[XVI]. Платформа использует сканирование документов на основе ИИ и автоматизированную финансовую проверку, чтобы исключить субъективное мнение человека в базовых процессах обработки данных. Заявки проходят через единые цифровые скрининговые системы. Если заявление соответствует всем параметрам строгого контрольного списка «готовности к принятию решения», оно обходит ограничения, создаваемые человеческим фактором. Это гарантирует применение одинаковых критериев соответствия ко всем квалифицированным кандидатам, исключая риск неправильного толкования сложных международных финансовых деклараций со стороны сотрудника.

Подобные системы оптимальны в тех случаях, когда административные требования объективны и четко определены. Они призваны стандартизировать рутинные процедурные проверки, а не заменять профессиональное суждение в случаях, требующих юридического толкования или учета исключительных обстоятельств.

Сопоставление с потребностями рынка труда и стратегическое планирование рабочей силы

Одна из наиболее значимых возможностей, предоставляемых ИИ, заключается в укреплении связи между миграционной политикой и спросом на рынке труда.

Традиционные системы трудовой миграции часто полагаются на списки профессий, испытывающих дефицит кадров, и оценки рынка труда, которые периодически обновляются (каждые 12-24 месяца), а это означает, что решения в области политики и иммиграционные квоты могут отставать от быстро меняющихся экономических условий. Сочетая миграционные данные с информацией о рынке труда, тенденциями занятости, демографическими прогнозами и данными об онлайн-найме, ИИ может предоставить правительствам более динамичное понимание потребностей в рабочей силе.

ИИ также может улучшить сопоставление навыков мигрантов с потребностями работодателей. Не полагаясь исключительно на профессиональные должности или формальную квалификацию, машинное обучение и обработка естественного языка (NLP) могут анализировать базовые навыки, компетенции и опыт работы для выявления подходящих кандидатов. Модели ИИ непрерывно собирают данные из миллионов источников, включая онлайн-доски объявлений, корпоративные порталы найма и профессиональные сети, и анализируют текст, чтобы понять, какие именно технологии, сертификаты и уровни опыта активно ищут работодатели. Это позволяет правительствам и работодателям более эффективно осуществлять набор персонала, преодолевая при этом различия в профессиональной терминологии и системах квалификации в разных странах.

ИИ также может улучшить сопоставление навыков мигрантов с потребностями работодателей. Не полагаясь исключительно на профессиональные должности или формальную квалификацию, машинное обучение и обработка естественного языка (NLP) могут анализировать базовые навыки, компетенции и опыт работы для выявления подходящих кандидатов.

Эстония демонстрирует, как ИИ может в более широком смысле содействовать в управлении рынком труда. Алгоритмы машинного обучения используются для профилирования кандидатов, прогнозирования сокращения числа рабочих мест в различных секторах экономики, а также для обеспечения соответствия иностранных работников и соискателей требованиям работодателей на основе их трудового стажа и навыков[XVII]. Система OTT на основе ИИ анализирует историю взаимодействия клиентов в режиме реального времени, их образование, профессиональные навыки и исторические данные о занятости, чтобы выявлять лиц, в том числе законно проживающих иностранцев, подверженных риску длительной безработицы, и рекомендовать целевую переквалификацию[XVIII]. Не заставляя административных консультантов вручную просматривать тысячи резюме для оценки пригодности кандидатов для рынка труда, OTT мгновенно выявляет кандидатов с высоким риском. Это позволяет правительству целевым образом направлять ресурсы туда, где они необходимы для предотвращения дефицита рабочей силы, экономя миллионы евро за счет сокращения средних циклов безработицы. Кроме того, Эстония использует Bürokratt[XIX] – операционно совместимую сеть виртуальных помощников на основе ИИ, напрямую подключенную к защищенным государственным базам данных Эстонии через «большие языковые модели» (Large Language Models) и «расширенную генерацию данных» (Retrieval-Augmented Generation)[2], для предоставления информации мигрантам или местным работодателям о специализированных миграционных порогах, требованиях к заработной плате или статусе разрешений. Bürokratt получает точные ответы в режиме реального времени непосредственно из базы данных соответствующего ведомства, не требуя поиска данных вручную человеком. Система обрабатывает до 80% обычных запросов граждан, освобождая государственных служащих и позволяя им выступать в качестве высококвалифицированных экспертов по сложным нестандартным случаям и расследованиям иммиграционных дел.

Федеральное управление ОАЭ по вопросам идентификации, гражданства, таможни и портовой безопасности совместно с Министерством человеческих ресурсов и эмиратизации запустило комплексную систему скрининга разрешений на трудоустройство на основе ИИ и робототехники . Платформа напрямую интегрирована с данными о рынке труда в режиме реального времени. Когда работодатель подает заявку на трудоустройство иностранного работника, ИИ мгновенно оценивает профессиональные навыки кандидата, уровень образования и локальный опыт работы с учетом текущей нехватки кадров в экономике ОАЭ. Преимущество заключается в том, что заявки сопоставляются с актуальными отраслевыми требованиями в режиме реального времени, что сокращает время обработки и отсеивает заявки, не соответствующие текущим стратегическим экономическим целям.

Министерство экономики и занятости Финляндии также создало национальную платформу данных на основе алгоритмов ИИ – экосистему «Рынок труда Финляндии» (Työmarkkinatori)[XXI], – призванную восполнить дефицит рабочей силы внутри страны за счет привлечения внешних талантов. Платформа использует передовые методы обработки естественного языка (NLP) для разложения резюме и вакансий на «векторы навыков», а не на названия должностей. Если инженерная фирма в каком-либо городе размещает вакансию, в которой указываются нечетко описанные компетенции в области программного обеспечения, ИИ сканирует международные базы данных соискателей, чтобы найти кандидатов с точно такими же навыками, независимо от того, совпадает ли их официальное назва-

Помимо принятия индивидуальных решений о найме, ИИ может способствовать более стратегическому планированию рабочей силы, прогнозируя будущий спрос на нее в различных секторах и регионах, выявляя возникающие профессиональные дефициты, предоставляя информацию для планирования приема и распределения квот, а также отслеживая результаты на рынке труда.

2 Машинное обучение – это раздел ИИ, специализирующийся на создании алгоритмов, которые анализируют прошлые данные для прогнозирования на основе новых данных.

ние специальности за рубежом. Преимущество этой системы ИИ заключается в том, что она устраняет «переводческий барьер» иностранных дипломов и названий, напрямую сопоставляя навыки с текущими географическими дефицитами в финской экономике в режиме реального времени.

Помимо принятия индивидуальных решений о найме, ИИ может способствовать более стратегическому планированию рабочей силы, прогнозируя будущий спрос на нее в различных секторах и регионах, выявляя возникающие профессиональные дефициты, предоставляя информацию для планирования приема и распределения квот, а также отслеживая результаты на рынке труда. В совокупности эти возможности могли бы способствовать переходу от реактивного управления миграцией к более проактивному и скоординированному планированию рынка труда. Тем не менее, прогностические модели должны скорее служить источником информации, а не определять политику, поскольку рынки труда формируются сложными социальными и экономическими факторами, которые могут быть не в полной мере отражены в имеющихся данных.

Управление рисками, связанными с ИИ, в сфере трудовой миграции

Растущее использование ИИ в администрировании трудовой миграции открывает значительные возможности для повышения эффективности, улучшения сопоставления с потребностями рынка труда и повышения единообразия систем легальной миграции. Однако эти преимущества не лишены рисков. Поскольку миграционные решения напрямую влияют на доступ мигрантов к работе, месту жительства и экономическим возможностям, ИИ должен внедряться в рамках государственного управления, обеспечивающего справедливость, ответственность, прозрачность и уважение основных прав. Задача носит не только технологический, но и институциональный характер: необходимо обеспечить, чтобы ИИ укреплял легальную трудовую миграцию, не ослабляя при этом процессуальные меры защиты, общественное доверие или основные цели миграционной политики.

Справедливость, беспристрастность и равное обращение

Надежность систем ИИ зависит от качества данных, допущений и процессов, использованных при их разработке. Если исторические модели дискриминации или неравного доступа заложены в обучающие данные, автоматизированные системы могут воспроизводить или даже усиливать эти предубеждения[XXII]. В контексте трудовой миграции это может привести к тому, что определенные группы окажутся в невыгодном положении по причине таких факторов, как гражданство, образование, опыт работы, знание языка, или других характеристик, которые могут косвенно коррелировать с защищаемыми признаками. Системы автоматизированной фильтрации могут принимать решения, которые кажутся нейтральными, но при этом усиливают существующее неравенство.

Эти риски особенно значительны в сфере миграционного администрирования, поскольку автоматизированная классификация может формировать миграционные пути отдельных лиц и определять их право на участие в конкретных процедурах, получение разрешений или возможности на рынке труда. Предвзятость также может быть сложно обнаружить, если она возникает кумулятивно в большом количестве, казалось бы, рутинных решений или через переменные, которые косвенно выступают в качестве индикаторов защищаемых характеристик.

Прозрачность, права и доверие

ИИ может снизить прозрачность миграционного администрирования в тех случаях, когда системы работают на основе сложных или непрозрачных моделей, результаты которых трудно понять заявителям, ответственным сотрудникам или надзорным органам. Это вызывает особую обеспокоенность в тех случаях, когда автоматизированные рекомендации влияют на решения, затрагивающие правовой статус, трудоустройство или доступ к правам. Заявители могут испытывать трудности с пониманием причин, по которым их отметили как проблемных или отнеслись к ним иначе, в то время как сами ответственные сотрудники могут быть не в состоянии объяснить основания для автоматизированной рекомендации.

ИИ может снизить прозрачность миграционного администрирования в тех случаях, когда системы работают на основе сложных или непрозрачных моделей, результаты которых трудно понять заявителям, ответственным сотрудникам или надзорным органам.

Подобная непрозрачность может ослабить процессуальную справедливость и общественное доверие. Легитимность систем легальной миграции зависит не только от точности результатов, но и от того, насколько административные решения могут быть поняты, оспорены и обоснованы. Таким образом, использование ИИ поднимает важные вопросы объяснимости, возможности перепроверки и способности государственных органов нести ответственность за решения, принимаемые с помощью все более сложных технологий.

Человеческий контроль и ответственность

Человеческий контроль является одной из важнейших мер защиты в системах трудовой миграции, использующих ИИ. Можно выделить три основные модели участия человека:

• В системах **с человеком в контуре управления** окончательные решения принимает человек, а ИИ предоставляет рекомендации или аналитическую поддержку.

• Системы с **человеком над контуром управления** позволяют автоматизировать процессы, в то время как человек контролирует результаты и вмешивается при необходимости.

• Системы с **человеком вне контура управления** предполагают полностью автоматизированное принятие решений с минимальным или полным отсутствием участия человека.

В сфере государственного управления трудовой миграцией полностью автоматизированное принятие решений особенно проблематично в случаях, когда решения касаются отказов, оценки соответствия критериям, апелляций или исключительных обстоятельств. В подобных случаях может потребоваться рассмотрение неполной информации, индивидуальных обстоятельств и контекстных факторов, которые нелегко свести к заранее определенным единицам данных. Существует также риск предвзятости автоматизации, когда ответственные сотрудники чрезмерно доверяют рекомендациям алгоритмов, поскольку они кажутся объективными или технически авторитетными.

Существует также риск предвзятости автоматизации, когда ответственные сотрудники чрезмерно доверяют рекомендациям алгоритмов, поскольку они кажутся объективными или технически авторитетными.

Поэтому в большинстве современных приложений применяются гибридные модели, в которых ИИ организует информацию, выявляет закономерности, оценивает риски или расставляет приоритеты, в то время как сотрудники сохраняют за собой ответственность за принятие последующих решений. Главный вызов для государственного управления заключается в том, чтобы гарантировать, что внедрение ИИ не приведет к постепенному ослаблению человеческого суждения или размыванию ответственности за административные решения.

Сохранение цели легальной трудовой миграции

ИИ также поднимает более широкие политические вопросы, касающиеся целей государственного управления трудовой миграцией. Более эффективные каналы легальной миграции могут повысить привлекательность легальных миграционных каналов за счет сокращения задержек, упрощения процедур и повышения предсказуемости как для работодателей, так и для мигрантов. Таким образом, более эффективно функционирующие легальные каналы могут снизить стимулы к поиску нелегальных альтернатив, одновременно улучшая защиту от эксплуатации за счет выявления мошеннических методов найма, злоупотреблений спонсорством и других форм нарушений на рынке труда.

В то же время правительствам следует избегать превращения технологий, разработанных для облегчения легальной трудовой миграции, в более широкие инструменты надзора или обеспечения соблюдения миграционного законодательства. Системы, изначально разработанные для сопоставления с потребностями рынка труда, помощи в проверке документов или соблюдения требований работодателями, могут постепенно быть перепрофилированы для более широких целей миграционного контроля. Чрезмерное внимание к выявлению рисков и обеспечению соблюдения законодательства может размыть грань между содействием законной трудовой мобильности и контролем за нелегальной миграцией, потенциально подрывая цели в области экономики и политики, касающиеся трудовой миграции. Поэтому поддержание четких границ государственного управления будет иметь важное значение. Политика в области трудовой миграции должна по-прежнему ориентироваться на содействие законной мобильности населения и удовлетворение потребностей рынка труда, а не преимущественно на правоприменительные меры.

Приоритеты политики для ответственного внедрения ИИ

Для того чтобы в полной мере использовать преимущества ИИ и одновременно управлять связанными с ним рисками, необходим соразмерный подход, который связывает уровень защиты и надзора с потенциальным воздействием каждого приложения. Для европейских стран Генеральный регламент о защите данных (GDPR)[XXIII] и Закон ЕС об искусственном интеллекте[XXIV] обеспечивают важную нормативную базу для ответственного внедрения ИИ, включая требования, касающиеся персональных данных, управления рисками, документации, прозрачности и человеческого контроля. Однако одно лишь соблюдение требований не может гарантировать ответственное использование ИИ. Для эффективной реализации необходимы надежные институты и оперативные меры защиты, адаптированные к специфическим особенностям администрирования трудовой миграции.

Особое значение имеют пять приоритетов: соразмерное распределение ресурсов; ответственность человека; прозрачность и независимый надзор; высококачественные данные и оперативно совместимая цифровая инфраструктура, а также институциональный потенциал и сотрудничество.

1. Применение ИИ пропорционально риску

Внедрение ИИ должно осуществляться поэтапно, с учетом рисков. Правительства могут начать с административных функций, где ИИ может обеспечить существенное повышение эффективности без прямого влияния на права отдельных лиц, таких как обработка документов, проверка полноты заявок, планирование встреч, предоставление информации и анализ рынка труда. Более сложные функции поддержки в

Правительствам следует установить четкую классификацию рисков для ИИ, используемого в управлении миграцией, в соответствии с применимыми нормативными рамками, такими как Закон ЕС об искусственном интеллекте.

принятии решений следует внедрять постепенно и только по результатам должной оценки их преимуществ, рисков и институциональных требований. Функции, влияющие на подтверждение соответствия установленным требованиям, правовой статус, определение случаев мошенничества или доступ к правам, требуют существенно более строгих мер защиты. С формальной точки зрения, все программное обеспечение на основе ИИ, используемое в целях пограничного контроля, обработки виз, профилирования рисков и найма персонала, следует классифицировать как системы «высокого риска». Поэтому правительствам следует установить четкую классификацию рисков для ИИ, используемого в управлении миграцией, в соответствии с применимыми нормативными рамками, такими как Закон ЕС об искусственном интеллекте. Чем больше потенциальное воздействие на отдельных лиц, тем строже требования к проверке, документированию, тестированию и надзору со стороны человека.

2. Сохранение ответственности человека за принятие важных решений

ИИ должен дополнять, а не заменять человеческое суждение при принятии решений, имеющих существенные последствия для отдельных лиц или работодателей. Отказы в выдаче виз, выявление случаев мошенничества, аннулирование разрешений и санкции в отношении работодателей должны приниматься квалифицированными ответственными сотрудниками, обладающими подлинными полномочиями оспаривать и отменять автоматизированные рекомендации. Четко обозначенные линии ответственности должны гарантировать, что ответственность за принимаемые государственные решения всегда будет лежать на компетентных государственных органах.

Эффективный надзор также требует институционального потенциала. Сотрудники миграционных органов должны пройти обучение по вопросам грамотности в области ИИ, алгоритмической предвзятости и предвзятости автоматизации, чтобы критически оценивать результаты автоматизированных процессов, а не рассматривать их как заведомо авторитетные.

3. Необходимость прозрачности, проверяемости и независимого надзора

Системы ИИ, используемые в управлении миграцией, должны быть достаточно прозрачными и позволять возможность содержательного контроля, особенно в тех случаях, когда их результаты могут затрагивать права отдельных лиц. Власти должны избегать систем, результаты работы которых невозможно адекватно объяснить, особенно в тех случаях, когда они оказывают значительное влияние. Модели глубокого обучения, не поддающиеся интерпретации как «черные ящики», не имеют места в публичном праве, где прозрачность и право на обжалование имеют основополагающее значение. Любая система поддержки принятия решений на основе ИИ, используемая иммиграционными органами, должна генерировать четкий журнал на естественном языке, подробно описывающий, какие именно переменные привели к присвоению конкретного уровня риска или соответствующего сигнального индикатора.

Оперативные меры защиты должны включать оценку воздействия до начала применения, регулярные проверки точности и предвзятости, а также постоянный контроль на предмет непредвиденных последствий. Правительства должны отслеживать такие показатели, как частота ошибок, частота случаев вмешательства человека и производительность системы с течением времени. Независимая оценка может помочь выявить возникающие проблемы, одновременно укрепляя институциональную ответственность и общественное доверие.

Любая система поддержки принятия решений на основе ИИ, используемая иммиграционными органами, должна генерировать четкий журнал на естественном языке, подробно описывающий, какие именно переменные привели к присвоению конкретного уровня риска или соответствующего сигнального индикатора.

Требования к прозрачности должны распространяться и на поставщиков технологий. Органы государственной власти должны требовать предоставления достаточного доступа к информации о проектировании системы, использовании данных и показателях ее работы, чтобы выполнять свои правовые и административные обязанности и гарантировать, что инновации способствуют расширению, а не подрывают равный доступ к законным каналам миграции.

4. Инвестирование в высококачественные данные и оперативно совместимую цифровую инфраструктуру

Системы ИИ в корне зависят от качества, доступности и надежности данных, на которые они опираются. Правительствам следует инвестировать в точные, репрезентативные и регулярно обновляемые наборы данных, подкрепленные надежными стандартами конфиденциальности, безопасности и государственного управления. Репрезентативные данные особенно важны для снижения риска того, что системы ИИ будут воспроизводить существующее неравенство или систематически ставить в невыгодное положение определенные группы населения.

Бóльшая оперативная совместимость между миграционными органами, институтами рынка труда и другими соответствующими государственными органами может сократить дублирование и обеспечить более эффективную проверку. Например, надежные связи между иммиграционными системами, налоговыми органами, реестрами работодателей и базами данных квалификаций могут позволить властям проверять пороговые значения заработной платы, трудовые отношения и статус работодателя без необходимости повторного запроса у заявителей информации, уже имеющейся в распоряжении государства.

В то же время правительствам следует модернизировать инфраструктуру данных, используемую для определения потребностей рынка труда. В подходах необходимо перейти от традиционных миграционных систем, основанных на медленных, бюрократических обновлениях, к динамической инфраструктуре данных. Поэтому национальные платформы по вопросам занятости и миграции должны постепенно переходить от жестких профессиональных классификаций и сопоставления по ключевым словам к сопоставлению на основе навыков и семантики,

что позволит системам выявлять иностранных специалистов на основе базовых компетенций и переносимых навыков, а не только формальных названий специальностей.

Оперативно совместимые административные системы и более динамичные данные о рынке труда могут способствовать созданию систем легальной миграции, которые будут более быстрыми, предсказуемыми и гибкими в реагировании на экономические потребности при сохранении надлежащей защиты данных и мер безопасности..

5. Развитие институционального потенциала и сотрудничества

Ответственное внедрение ИИ – это скорее институциональная, чем чисто технологическая проблема. Правительствам необходимы сотрудники, способные закупать, оценивать и контролировать системы ИИ, при поддержке структур государственного управления, которые четко распределяют ответственность на протяжении всего их жизненного цикла.

Ответственное внедрение ИИ – это скорее институциональная, чем чисто технологическая проблема.

Не каждому правительству необходимо самостоятельно разрабатывать сложные или специализированные системы ИИ. Страны с ограниченными финансовыми или техническими возможностями могут постепенно внедрять проверенные решения при поддержке регионального сотрудничества, с применением общей цифровой инфраструктуры и технической помощи со стороны международных организаций. Сотрудничество между миграционными органами, институтами рынка труда, работодателями, поставщиками технологий и гражданским обществом может способствовать дальнейшему формированию общих стандартов, доступу к экспертным знаниям и обмену передовым опытом.

В конечном счете, ответственное внедрение ИИ следует оценивать не по уровню сложности или масштабу автоматизации, а по тому, улучшает ли оно работу систем легальной миграции, обеспечивая при этом справедливость, ответственность и равный доступ.

Выводы

ИИ начинает менять принципы работы систем легальной трудовой миграции. Наиболее очевидная польза заключается в укреплении административного потенциала: более эффективной обработке рутинной информации, выявлении случаев, требующих более тщательного рассмотрения, помощи в проверки документов и контроле за соблюдением требований, а также в обеспечении более динамичного сопоставления навыков мигрантов с потребностями рынков труда. Опыт разных стран показывает, что эти технологии помогают сократить административные ограничения и позволяют ответственным сотрудникам сосредоточить свои экспертные знания на сложных случаях, требующих контекстной оценки и профессионального суждения.

Однако долгосрочное значение ИИ выходит за рамки повышения административной эффективности. Более эффективная интеграция данных о миграции и рынке труда могла бы позволить правительствам перейти от миграционных систем, которые реагируют на нехватку рабочей силы ретроспективно, к системам, которые предвидят меняющиеся потребности в рабочей силе и устанавливают более динамичную связь между международными талантами и спросом. Этот потенциал особенно важен в условиях усиления демографического давления и роста конкуренции за работников. При этом ИИ должен скорее предоставлять информацию, чем определять политику в области миграции и рынка труда: экономические условия сложны, данные несовершенны, а индивидуальные навыки и обстоятельства не всегда могут быть адекватно учтены с помощью автоматизированных моделей.

Таким образом, преимущества ИИ будут зависеть от того, как им управлять. Системы, влияющие на миграционный статус, доступ к трудоустройству или подозрения в мошенничестве, требуют особенно строгих мер защиты. Сотрудники, ответственные за принятие важных решений, должны сохранять за собой эти права и обладать полномочиями и возможностью оспаривать автоматизированные рекомендации. Прозрачность, доступные механизмы проверки, оценка воздействия, независимые аудиты и постоянный мониторинг необходимы для защиты от предвзятости и для поддержания общественного доверия. Не менее важно поддерживать четкую границу между использованием ИИ для содействия легальной трудовой миграции и его применением для более широкого миграционного надзора или обеспечения соблюдения миграционного законодательства.

Успешное внедрение также будет зависеть от институциональной и цифровой базы. Правительствам необходимы высококачественные данные, оперативно совместимые административные системы и ответственные сотрудники, способные закупать, оценивать и контролировать технологии ИИ. Странам с более ограниченными техническими или финансовыми ресурсами нет необходимости копировать сложные системы, разработанные в других странах – проверенные решения, региональное сотрудничество, общая инфраструктура и международная техническая помощь могут способствовать постепенному внедрению. Европейская нормативно-правовая база, в частности Генеральный регламент о защите данных (GDPR) и Закон ЕС об искусственном интеллекте, обеспечивают важную основу, но регулирование должно быть воплощено в эффективную административную практику.

В конечном счете, ИИ следует рассматривать как инструмент административной модернизации, а не как самоцель. Успех этой системы следует оценивать не по количеству автоматизированных решений или уровню развития используемых технологий, а по тому, делает ли она легальную миграцию более эффективной, гибкой, доступной и заслуживающей доверия. Целью политики должна стать

система, в которой технологии укрепляют административный потенциал и повышают гибкость в реагировании на потребности рынка труда, в то время как человеческие институты сохраняют за собой принятие решений, ответственность и защиту прав.

Дополнительная литература

- European Policy Centre (2024) AI and the future of work: Linking generative AI with social, economic, and labour market policies [Центр европейской политики (2024). ИИ и будущее труда: связь генеративного ИИ с социальной, экономической политикой и политикой рынка труда]
- European University Institute (2026) AISOME - AI, society and migration employment [Институт европейского университета (2026). AISOME – ИИ, общество и занятость мигрантов]
- Florczak, I. (2026) AI in Migrant Employment Policy: Impacts, Opportunities, Challenges International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations Volume 42, Issue 1/2 (2026) pp. 125 – 146 [Флорчак И. (2026) ИИ в политике трудоустройства мигрантов: последствия, возможности, вызовы // Международный журнал сравнительного трудового права и производственных отношений]. Том 42, Вып. 1/2 (2026), с. 125-146
- IICMPD (2026), Усиление мер по предотвращению торговли людьми посредством целенаправленных, инклюзивных и многоуровневых действий
- ICMPD (2026), Миграционный прогноз 2026: Восточная Европа и Центральная Азия
- Kozminski University (2026) Can AI make skill mobility fairer? Horizon Europe Link4Skills in Europe's migration research agenda [Университет Козьминского (2026), Может ли ИИ сделать мобильность навыков более справедливой? Horizon Europe Link4Skills в европейской программе миграционных исследований]
- OECD (2021) The impact of Artificial Intelligence on the labour market OECD Social, Employment and Migration Working Papers [ОЭСР (2021), Влияние искусственного интеллекта на рынок труда // Рабочие документы ОЭСР по социальным, трудовым и миграционным вопросам]
- World Economic Forum (2026) 10 things migration policymakers need to know about AI [Всемирный экономический форум (2026), 10 фактов об ИИ, которые необходимо знать лицам, ответственным за формирование миграционной политики]

Источники

I Eurostat (2026) Demography of Europe [Евростат (2026), Демография Европы]

II European Commission (2026) Demography Report on the challenges and opportunities of Europe's demographic transformation [Европейская комиссия (2026), Демографический доклад о вызовах и возможностях демографической трансформации Европы]

III European Commission (2026) Addressing worker shortages by attracting global talent [Европейская комиссия (2026), Преодоление нехватки рабочей силы путем привлечения международных талантов]

IV European Commission (2026) Digital border and migration management in the EU [Европейская комиссия (2026), Управление цифровыми границами и миграцией в ЕС]

V Contissa, F. (2026) How AI Is and Is Not Changing Public Administration in the EU. ISG [Контисса Ф. (2026), Как ИИ меняет и не меняет государственное управление в ЕС]. ISG [Контисса Ф. (2026), Как ИИ меняет и не меняет государственное управление в ЕС]. ISG

VI Oniga, D. et al (2026) Machine learning techniques applied in border crossing. Open Research Europe [Онига Д. и др. (2026), Методы машинного обучения, применяемые при пересечении границы]. Open Research Europe

VII European Union Agency for Fundamental Rights (2026) Use of artificial intelligence in asylum and immigration procedures – fundamental rights implications [Агентство Европейского Союза по защите основных прав человека (2026), Использование искусственного интеллекта в процедурах убежища и иммиграции – влияние на основные права]

VIII Стратегия правительства Канады в области искусственного интеллекта (2026)

IX Федеральное правительство Германии (2023-2026), Закон о квалифицированной иммиграции

X Федеральное правительство Германии (2025), Использование искусственного интеллекта в визовых процессах

XI Программа будущих услуг Иммиграционной службы Новой Зеландии (2026)

XII Голландский центр экспертизы по вопросам мошенничества с личными данными и документами (2026)

XIII Федеральное управление информационной безопасности Германии (2026), Электронное разрешение на проживание Германии (eAT)

XIV Пограничная служба Великобритании (2026), Расширение возможностей автоматизированного обнаружения на границах Великобритании

XV International Labor Organization (2025) AI provides innovative ways to improve compliance with labour laws [Международная организация труда (2025), ИИ предлагает инновационные способы улучшения соблюдения трудового законодательства]

XVI Первая миграционная (2026) автоматизированная система обработки виз в Австралии

XVII Hostinger (2026) Future of Work: AI vs the Global Job Market [Хостингер (2026), Будущее работы: ИИ против глобального рынка труда]

XVIII E-Estonia (2021) AI to help serve the Estonian unemployed [E-Эстония (2021), Искусственный интеллект поможет безработным Эстонии]

XIX E-Estonia (2022) Estonia's new virtual assistant aims to rewrite the way people interact with public services [E-Эстония (2022), Новый эстонский виртуальный помощник призван изменить способ взаимодействия людей с государственными услугами]

XX KPMG (2025) United Arab Emirates – AI-Powered "Eye" System to Enhance Work Permit Issuance Launched [KPMG (2025), Объединенные Арабские Эмираты – Запущена система «Глаз» на основе ИИ для повышения эффективности выдачи разрешений на трудоустройство]

XXI Työmarkkinatorin (2026) Skills Suggester [Työmarkkinatorin (2026), Рекомендатор навыков]

XXII Hofmann, B. (2025) Biases in AI: acknowledging and addressing the inevitable ethical issues. National Center for Biotechnology Information [Хофманн Б. (2025), Предвзятость в ИИ: признание и решение неизбежных этических проблем]. Национальный центр биотехнологической информации

XXIII Регламент (ЕС) 2016/679 – Генеральный регламент о защите данных

XXIV Регламент (ЕС) 2024/1689 – Закон ЕС об ИИ

Об авторах

Кьяра Шисса - научный сотрудник по праву ЕС в Болонском университете - Alma Mater Studiorum, где она работает над исследовательским проектом «Привратники международного права беженцев? Роль судов в формировании доступа к убежищу» (ACCESS), финансируемым Европейским исследовательским советом (ERC) в рамках программы Starting Grant. Она также является приглашённым преподавателем в Университете Тушии. Её научные интересы охватывают вопросы изменения климата, миграции и международного права беженцев. Она выступала в качестве консультанта и готовила аналитические доклады для EuroMed Rights, Международной организации по миграции (МОМ) и Международного центра по развитию миграционной политики (ICMPD). Имеет степень доктора права, полученную с отличием в Высшей школе передовых исследований Сант'Анна, где также работала научным сотрудником над исследованиями по вопросам изменения климата и миграции.

Эндрю Фэллон - научный сотрудник в Институте криминологии Кембриджского университета, где его работа сосредоточена на влиянии криминализации миграции и стратификации доступа к социальной информации среди перемещающихся лиц. Его профессиональный опыт включает работу в Центре европейских политических исследований, Институте исследований занятости Федерального агентства по трудоустройству Германии, Организации Объединенных Наций и правительствах Палестины и Лихтенштейна. Ранее он учился в Школе транснационального управления института Европейского университета и Школе международной службы Американского университета.

Джефф Сахадео является профессором Института европейских, российских и евразийских исследований в Университете Карлтон, Оттава, Канада. Он автор книг «Голоса с окраин Советского Союза: южные мигранты в Ленинграде и Москве» (Издательство Корнеллского университета, 2019) и «Российское колониальное общество в Ташкенте» (Издательство Индианского университета, 2007). Будучи экспертом по вопросам миграции на Кавказе и в Центральной Азии, Джефф публиковался в ведущих журналах в этой области, включая Slavic Review, Central Asian Survey и Journal of Modern History. В настоящее время Джефф занимается проектами с Министерством национальной обороны Канады по вопросам безопасности на Кавказе и в Центральной Азии, а также по вопросам окружающей среды и общества в Республике Грузия.

Николас Моррисон - аспирант докторантуры по истории России и Советского Союза в Университете Мэриленда в Колледж-Парке. В настоящее время его исследования посвящены угледобывающей промышленности Казахстана в царский и советский периоды. Он получил степень магистра гуманитарных наук по специальности «Европейские, российские и евразийские исследования» в Университете Карлтон, а также степень бакалавра гуманитарных наук по истории и средневековым исследованиям в Университете Уилфрида Лорье. Николас принимал участие в исследовательской работе Миграционной обсерватории Пражского процесса, посвящённой миграционной политике и региональным процессам в Евразии. В своей совместной работе с Джеффом Сахадео они анализируют миграционную политику России, её геополитические последствия, а также влияние на миграционные потоки и региональное сотрудничество в регионе Пражского процесса.

Франк Дювелль 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. 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 сотрудничал с Международным центром по развитию миграционной политики (ICMPD), Германским обществом по международному сотрудничеству (GIZ), компанией SEO Amsterdam Economics, Фондом Николаса Витсена, Эксетерским университетом и Бременским университетом. Он выполнял консультационные задания для Международной организации по миграции (МОМ) и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), а также готовил экспертные материалы для Совета Европейского союза, Совета Европы, Федерального министерства внутренних дел Германии, парламента Великобритании, Главного управления по управлению миграцией Турции и других учреждений. Он получил степень доктора социальных наук в Бременском университете. Франк реализовал более 25 исследовательских проектов, опубликовал 12 книг и более 60 исследовательских статей во всемирно известных журналах.

Агнешка Кулеса - политолог и эксперт в области государственной политики с более чем 15-летним опытом работы в сфере международной миграции, мобильности и политики в области рынка труда. Её профессиональная экспертиза охватывает исследования и анализ государственной политики, управление международными проектами, стратегическое консультирование и укрепление потенциала, уделяя особое внимание трудовой миграции, интеграции мигрантов, развитию профессиональных навыков и управлению миграцией. В настоящее время она занимает должность ведущего научного сотрудника в области социальных наук в Центре социально-экономических исследований (CASE), где руководит международными исследовательскими и консультационными проектами и координирует работу междисциплинарных команд. Ранее она работала ведущим консультантом в Ecorys Poland (2024-2025) и экономистом в CASE (2018-2024), а с 2021 по 2024 год занимала должность вице-президента правления CASE. До этого она возглавляла Программу по вопросам миграционной политики в Институте общественных дел в Варшаве, а также работала в Департаменте миграционной политики Министерства внутренних дел Польши, координируя международное сотрудничество в сфере миграции в рамках Пражского процесса. Она имеет степень доктора социальных наук в области государственной политики, полученную в Варшавской школе экономики. Она является автором многочисленных публикаций и принимала участие в международных исследовательских и консультационных проектах для Европейской комиссии, Европейского парламента, Европейского комитета регионов, Европейского экономического и социального комитета, Eurofound и Международной организации по миграции (МОМ). Её профессиональная деятельность охватывает государства - члены ЕС, страны Восточного партнёрства и Западных Балкан и включает сравнительный анализ государственной политики и разработку практических рекомендаций для органов государственной власти и международных организаций.

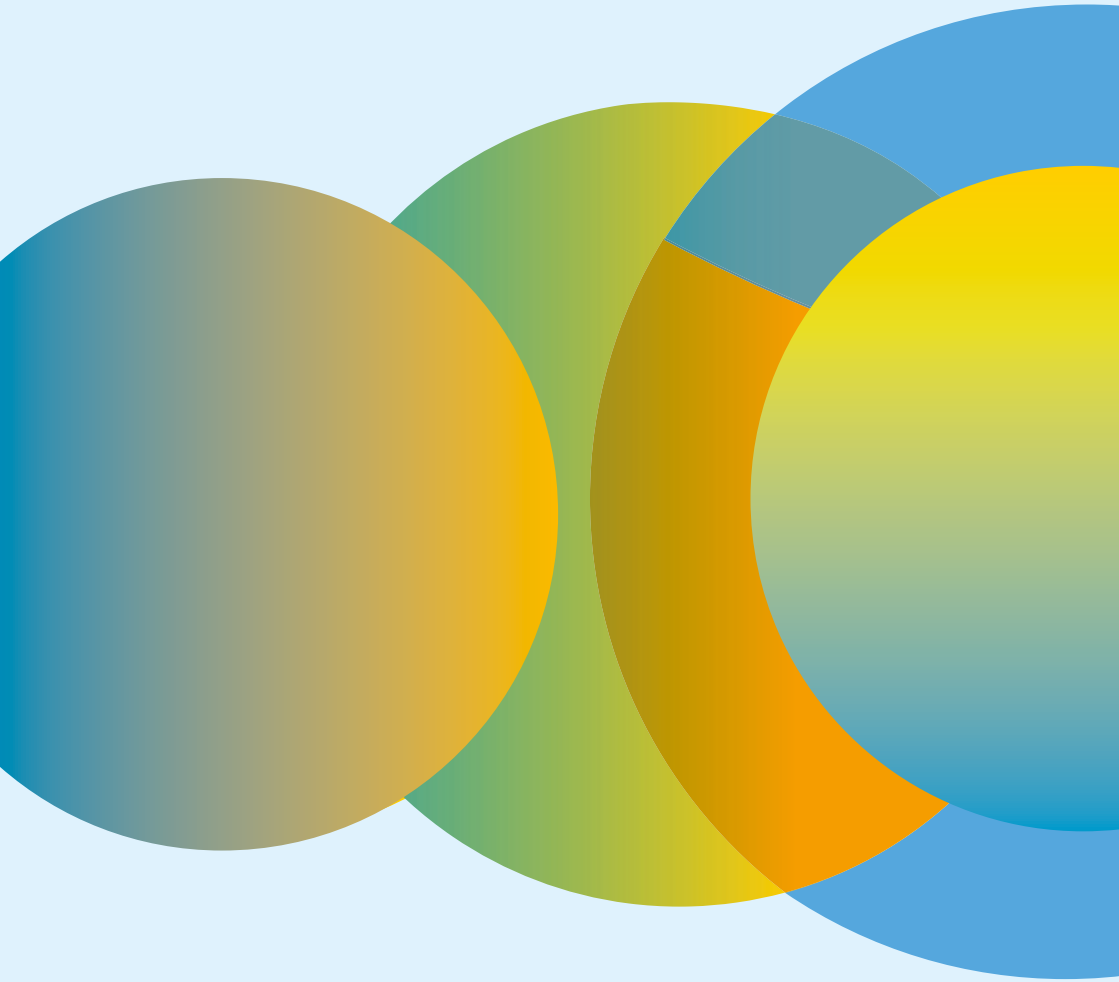
Тадо Юрич - доцент Католического университета Хорватии и факультета хорватских исследований Загребского университета, где он специализируется на демографии и миграционных исследованиях. Он также является приглашённым профессором Грацского университета. Степень доктора наук он получил в Университете Фридриха-Александра в Эрлангене - Нюрнберге, где его докторское исследование проходило под руководством профессора Хайнера Билефельдта, бывшего специального докладчика ООН, и профессора Марии-Янине Цалиц из Мюнхенского университета Людвига-Максимилиана. Его научные интересы охватывают цифровую демографию, миграцию из Хорватии и стран Юго-Восточной Европы, а также применение методов анализа больших данных для прогнозирования миграционных тенденций и процессов интеграции. Он консультирует Министерство демографии и иммиграции Хорватии по вопросам миграционной политики и выступает в качестве международного эксперта-консультанта по вопросам миграционного и демографического управления. Он участвовал в разработке стратегий в области демографии и миграции, а также сотрудничал с международными организациями и аналитическими центрами по вопросам трудовой мобильности, возвращения мигрантов и политики интеграции. Тадо Юрич является автором девяти научных монографий, включая *«Современные миграции и выживание нации»* 2025 г., а также более 75 рецензируемых научных публикаций.

Летиция Ховилер - младший научный сотрудник Международного центра по развитию миграционной политики (ICMPD) в Вене. Её исследовательская деятельность связана с анализом миграционной политики, в том числе вопросами интеграции на рынке труда и мобильности квалифицированных специалистов. Она является соавтором исследования Пражского процесса 2026 года «Партнёрства в области мобильности навыков в регионе Пражского процесса» (Skills Mobility Partnerships in the Prague Process Region), посвящённого партнёрствам, которые объединяют развитие профессиональных навыков, трудовую мобильность и сотрудничество между странами происхождения и назначения мигрантов.

Кейтлин Катсиафикас - аналитик по вопросам политики в ICMPD. Ее недавние исследования посвящены привлечению и удержанию талантов, основанным на навыках механизмов мобильности для перемещенных лиц, а также интеграции и инклюзии. До прихода в Отдел политики ICMPD она занимала различные должности в исследовательских институтах, государственных организациях и НПО в Европе и США, включая Центр миграционной политики, Институт миграционной политики, Университет Джорджа Вашингтона, Всемирный банк и Международный комитет спасения. В своей работе она изучает, как миграционная политика может учитывать потребности рынка труда, одновременно поддерживая мигрантов и укрепляя сотрудничество между странами. Она участвовала в исследованиях трудовой мобильности беженцев, партнёрств по привлечению квалифицированных кадров и мобильности специалистов, в том числе в подготовке исследования Пражского процесса 2026 года «Партнёрства в области мобильности навыков в регионе Пражского процесса».

Мэган Хендоу - старший научный сотрудник ICMPD с 15-летним опытом проведения и координации исследований в области миграции. Её профессиональная специализация охватывает миграционные тенденции и управление миграцией, нерегулярную миграцию, незаконный ввоз мигрантов, вынужденное перемещение населения, управление границами и применение новых технологий в сфере миграционного контроля. Она руководила многострановыми исследовательскими проектами и участвовала в подготовке научных и аналитических публикаций для европейской и международной аудитории. Она также является соавтором исследования Пражского процесса 2026 года, «Партнёрства в области мобильности навыков в регионе Пражского процесса.

Глен Ходжсон - основатель аналитического центра Free Trade Europa, который занимается вопросами торговли, открытости и верховенства права в Европейском союзе и на международном уровне. Обладая более чем 25-летним опытом работы в сфере коммуникаций, связей с общественностью и лоббистской деятельности, Глен также руководит инициативой заинтересованных сторон, посвящённой будущему сферы труда в Европе. В своей профессиональной деятельности он уделяет особое внимание вопросам технологий, миграции, занятости и устойчивого развития. Ранее Глен отвечал за работу в странах Северной Европы и Балтии, а также в Центральной и Восточной Европе в международном коммуникационном агентстве. До этого он сотрудничал с европейскими институтами и правительствами, крупными международными компаниями, стартапами и неправительственными организациями в качестве лоббиста, стратега и консультанта по коммуникациям. В течение пяти лет он также занимал должность генерального секретаря европейской отраслевой ассоциации. В настоящее время Глен является признанным автором книг, включая WORK, RECONSTRUCTED и The Future of HUMAN Work, и комментатором по вопросам европейской политики в средствах массовой информации. Он регулярно выступает в качестве докладчика, модератора и участника дискуссий на европейских политических мероприятиях. Кроме того, Глен проводит тренинги и консультирует представителей государственного и частного секторов по вопросам технологической политики, миграции, рынка труда, транспорта и устойчивого развития, а также по методам эффективной коммуникации.



ICMPD
International Centre for Migration Policy Development

MPF
Migration Partnership Facility