



# Аналитический бриф

## 10-я годовщина Пражского процесса

Радим Жак | Александр Малеев | Ирина Люсак

Май 2019

### ПРЕАМБУЛА

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

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

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



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

## ИСТОКИ ПРАЖСКОГО ПРОЦЕССА

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

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

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

## КЛЮЧЕВЫЕ СОБЫТИЯ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 10 ЛЕТ

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

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

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

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

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

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

Тем временем, **демография** становится краеугольным камнем миграционной политики многих стран в регионе Пражского процесса. Так, напр., Финляндия и Россия недавно сообщили о сокращении и старении своего населения, и продолжая полагаться на естественное воспроизводство, они подчеркивают важность миграции в решении существующих демографических вызовов. Ввиду противоположной демографической тенденции Узбекистан и Таджикистан изучают возможности организованных схем найма и диверсификации потоков трудовой миграции, одновременно включая миграцию в свои более широкие планы развития. Одним из возможных новых направлений для граждан центрально-азиатских республик является Китай, который, преследуя свои собственные интересы в регионе, в свою

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



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

очередь инициировал в 2013 г. так называемую инициативу “Один пояс – один путь”. Согласно большинству мировых прогнозов, векторы экономического и технологического развития и социальной модернизации сместились в сторону Азии, где и ожидаются существенные новые миграционные процессы. Учитывая свое стареющее население Китай будет все больше превращается из страны эмиграции и транзита в страну иммиграции, а его рост и огромные прямые иностранные инвестиции будут влиять на международную политику, в том числе на миграцию в Азии и Европе, еще больше усиливая существующую конкуренцию за высококвалифицированных мигрантов.

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

## ВЗГЛЯД В БУДУЩЕЕ

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

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

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

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

## Издания по теме

Все публикации доступны на сайте Пражского процесса [www.pragueprocess.eu](http://www.pragueprocess.eu)

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.

Эта публикация была подготовлена в рамках инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», компонента Инструмента партнёрства по мобильности II, при финансовой поддержке Европейского союза.

Содержание этой публикации является исключительной ответственностью инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», и не может представлять взгляды Европейского Союза.

### Контакты

Секретариат Пражского процесса  
Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD)  
Гонзагагассе 1  
А-1010 Вена  
Австрия  
[www.pragueprocess.eu](http://www.pragueprocess.eu)



Финансируется  
Европейским союзом

