

# АНАЛИТИЧЕСКИЙ БРИФ

## Улучшение согласованности политики ЕС в области миграции и развития

Кристоф Тамаш

Март 2020 г.

### РЕЗЮМЕ

Связка «миграция-развитие» входит в Пражский процесс в качестве одной из его шести тематических областей. В последние годы в этой области реализовывались различные мероприятия, хотя вопрос согласованности политики не был в центре этих инициатив. Значительная часть стран-участниц Пражского процесса также являются государствами-членами Европейского Союза. Какие уроки извлечены из опыта ЕС в отношении согласованности политики в целях развития? Чем они могут быть полезны для Пражского процесса?

### ТЕКУЩИЙ КОНТЕКСТ

Концепция согласованности политики в целях развития (СПР) ставит перед собой три задачи в области политики развития: «1) достижение общих целей посредством синергизма, 2) минимизация негативных побочных эффектов и 3) предотвращение разновекторности целей политики» (Хонг и Нолл, 2016: 1). СПР вошла в основной закон ЕС еще в 1992 г. (Договор об учреждении Европейского Сообщества), а также в Лиссабонский договор (Европейская комиссия, 2005: 3). В политическом плане ЕС взял на себя обязательства в рамках Европейского консенсуса по развитию (2006 г.), а согласованность политики была еще раз закреплена в Программе перемен (2011 г.).

Совершенно очевидно, что согласованность политики имеет некоторый потенциал для объединения ранее разрозненных областей политики, особенно с точки зрения миграции и развития. Миграционная политика может воздействовать на развитие, в то время как развитие также может влиять на миграционное

Миграционная политика может воздействовать на развитие, в то время как развитие также может влиять на миграционное давление и характеристики миграции.



Применение согласованности политики к области миграции началось с идеи, что «ЕС будет поддерживать должным образом управляемую международную трудовую миграцию посредством разработки политики ЕС в области экономической миграции».

давление и характеристики миграции. Поскольку эти взаимосвязи часто бывают сложными, существует необходимость в улучшении согласованности между политикой миграции и политикой развития (Кацели, Лукас и Ксеногиани, 2006: 32).

Еще один способ объяснить согласованность политики – обозначить ее как состоящую из вертикального и горизонтального измерения. Вертикаль касается ЕС и его государств-членов, а горизонталь – различных областей политики. Деятельность не должна дублироваться или вызывать противоречия между уровнем ЕС и уровнем государства-члена, в то время как цели и воздействие миграционной политики не должны противоречить или препятствовать целям и воздействию политики развития (Стеркс, 2008: 126).

Хотя СПР в отношении миграции длится вот уже несколько лет, Европейскому Союзу еще предстоит реализовать его потенциал. СПР также может быть полезной в случае ее более системного применения в миграционных диалогах ЕС. Как было отмечено Майклом Коллиером (2011: 11): **«Миграция гораздо чаще получает существенное внимание в политике развития, чем цели развития находят отражение в миграционной политике. И все же миграция все еще не настолько интегрирована в мышление развития, как можно было бы ожидать».**

## ОПЦИИ ПОЛИТИКИ

В соответствии с решением, принятым в 2005 г., ЕС начал отслеживать прогресс в области согласованности политики в том же году, когда был запущен Глобальный подход к миграции. Миграция в этот мониторинг была включена лишь отчасти поскольку «миграционная политика ЕС, воздействуя на потоки денежных переводов мигрантов, влияет на состояние платежного баланса многих развивающихся стран», а также является приоритетной областью, вносящей свой потенциальный вклад благодаря позитивной синергии с целями политики развития (Европейская комиссия, 2005: 4-5).

В качестве отправной точки для применения Комиссией согласованности политики в области миграции было отмечено, что **«ЕС будет поддерживать должным образом управляемую международную трудовую миграцию посредством разработки политики ЕС в области экономической миграции».** Из этого следовало, что миграция, в том числе в ЕС, считалась необходимой для достижения целей развития. Таким образом, связь между миграцией и развитием открыла дополнительное, хотя и ограниченное пространство, для миграции в ЕС. **Другие «обязательства в области согласованности в целях развития» касались снижения затрат на осуществление денежных переводов, превращения утечки мозгов в приток мозгов, вовлечения транснациональных сообществ и диаспоры в содействующие развитию инвестиции, содействия циркулярной миграции,** в т.ч. посредством соответствующей визовой политики, а также изучения миграции по оси Юг-Юг и путей повышения ее вклада в развитие (Европейская комиссия, 2005: 15).

Новый Европейский консенсус по развитию охватывает различные миграционные вопросы, отмечая сложности, связанные с миграцией, и необходимость доказательной политики, также включая формулировки из Программы на период до 2030 года и Целей в области устойчивого развития (ЦУР):

«Должным образом управляемая миграция и мобильность могут внести положительный вклад в инклюзивный рост и устойчивое развитие. [...] Усиление взаимодействия будет способствовать безопасной, упорядоченной, регулярной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе посредством реализации спланированной и должным образом управляемой миграционной политики» (Совет/Европейский парламент/Комиссия, 2017: 17).

В период 2007–2019 гг. было опубликовано шесть отчетов ЕС об СПР, которые показывают интересную эволюцию. В них рассматривались такие вопросы, как (расширенные) миграционные профили, схемы циркулярной миграции, замена нерегулируемой миграции легальной миграцией, а также поддержка служб занятости для подбора рабочей силы и переносимости социальных прав и льгот мигрантов. Некоторые из важных инициатив были связаны с созданием Африканского института денежных переводов; Миграционной обсерватории государств Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона; Общеввропейской платформы развития африканской диаспоры; Иммиграционного портала ЕС; и флагманского проекта «Совместная инициатива Европейской комиссии-ООН по миграции и развитию» (СИМР) стоимостью 15 млн. евро.

В отчете 2007 г. отмечалось, что во внутреннем управлении ЕС остались некоторые проблемы. В целом, **многие Генеральные директораты и Рабочие группы Комиссии настороженно отнеслись к программе согласованности политики, особенно в отношении миграции** (Европейская комиссия, 2007b: 37). Тем не менее, несколько государств-членов уже внедрились официальную политику или приняли законы, которые либо учитывают последствия миграции для развивающихся стран, либо признают связь между миграцией и развитием. Среди этих государств-членов были Великобритания, Нидерланды, Бельгия, Франция, Греция, Швеция и Финляндия (Европейская комиссия, 2007b: 174).

Что касается государств-партнеров, миграция упоминалась в 18 из 59 Национальных стратегических документов (НСД) государств Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ) (Европейская комиссия, 2007b: 37) и десять раз в отношении социального аспекта миграции в латиноамериканских НСД (Европейская комиссия, 2007b: 45). Однако даже в тех случаях, когда миграция упоминалась в документах, ее неправильно понимали или анализировали в разрезе развития (Блэк и Суард, 2009). Поразительно, что только восемь государств-партнеров отметили важность миграции для развития, ссылаясь на пример утечки мозгов, особенно в секторе здравоохранения (Европейская комиссия, 2009b: 18–19). Миграционные профили были включены в виде приложения в НСД всех соответствующих государств АКТ (Европейская комиссия, 2007b: 178).

Комиссия также заявила в отчете СПР за 2007 г. о «необходимости дальнейших усилий, чтобы приступить к решению задачи, связанной с предложением реальных вариантов миграции и мобильности для граждан развивающихся стран, ищущих работу в ЕС на законных основаниях» (Европейская комиссия, 2009a: 7). Исходя из этой формулировки, опять же, следует предположить, что с точки зрения СПР, ЕС придерживался мнения о необходимости предоставлять больше возможностей для легальной миграции гражданам третьих стран в рамках миграционных диалогов и переговоров. На этой идее, вероятно, настаивал Генеральный директорат по международному сотрудничеству и развитию (DG DEVCO), а не ГД, занимающийся вопросами миграции (ГД внутренних дел). Однако ситуацию охарактеризовали как «политический вызов», учитывая сопротивление государств-членов этой идее и их упор на сокращение, в первую очередь, нерегулярной миграции.

В следующем Отчете СПР в 2009 г. освещалась проходившая в 2007 г. подготовка Директивы об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях осуществления высококвалифицированной трудовой деятельности (Голубая карта ЕС), где был разработан специальный пункт для обеспечения этичного найма в секторе здравоохранения и других секторах, которые могут испытывать нехватку в развивающихся странах (Европейская комиссия, 2009a: 4). В отчете подчеркивается необходимость проведения дополнительных исследований в этой области, а также выработки подходов к «двойному месту работы» (возможности работы как в государстве-члене ЕС, так и в третьей стране), что могло бы стимулировать и облегчать циркулярную миграцию работников здравоохранения (Европейская комиссия, 2009b: 152).

Комиссия также утверждала, что «учитывая важность трудоустройства как движущей силы миграции по оси юг-юг и юг-север, в миграционной политике ЕС следует уделять

Многие Генеральные директораты Комиссии настороженно отнеслись к программе согласованности политики, особенно в отношении миграции.





В 2011 г. отмечалось, что начало проведения политических диалогов по вопросам миграции на региональном и национальном уровнях с третьими странами является прогрессом в отношении согласованности политики с 2009 г.

**больше внимания вопросам трудоустройства и достойных предложений работы»** (Европейская комиссия, 2009b: 145). Один проект удостоился особого внимания, а именно Центр миграционной информации и управления в Мали (CIGEM), созданный в октябре 2008 г. Эта финансируемая ЕС инициатива была направлена на информирование потенциальных мигрантов о возможностях легального трудоустройства в ЕС и рисках нерегулируемой миграции, а также на содействие возвращению и реинтеграции. Центр также должен был предоставлять правительству Мали консультации по вопросам миграционной политики и способствовать вовлечению диаспоры в процесс развития (Европейская комиссия, 2009b: 153-154). Комиссия ЕС также выбрала Бамако в качестве площадки CIGEM, поскольку он был одним из трех ключевых транзитных городов для нерегулируемой миграции в ЕС (Фельдман, 2012).

В марте 2011 г. Европейский парламент (Европарламент) принял резолюцию, в которой содержалась просьба о выполнении дополнительной работы по обеспечению согласованности политики в целях развития в отношении миграционной политики ЕС. Европарламент также настаивал, чтобы ЕС не ставил вопрос предоставления помощи в целях развития в зависимости от целей миграционного контроля и сдерживания, особенно там, где существует риск нарушения прав человека по отношению к мигрантам (Европейская комиссия, 2011: 17). Это указывало на существование определенного институционального спора вокруг связки «миграция-развитие» и СПР.

Так, в докладе Комиссии не упоминались внутренние разногласия в Комиссии относительно выделения средств из бюджета на оказание помощи, реабилитацию и развитие в целях добровольного возвращения в т.ч. Афганистану, хотя в то время несколько организаций сомневались в безопасности организации таких возвратов. Аналогичным образом, значительная часть финансирования на потребности развития для Восточной Европы и Центральной Азии (TACIS) и Западных Балкан (CARDS) фактически пошла на усиление пограничного контроля, которое сотрудники ГД по вопросам внешних отношений (DG RELEX) и ГД по развитию и сотрудничеству (DG DEVCO), а также специалисты-практики по вопросам развития в целом не считают частью целей развития (Стеркс, 2008: 132).

**Тем не менее в докладе 2011 г. отмечалось, что начало проведения политических диалогов по вопросам миграции на региональном и национальном уровнях с третьими странами является прогрессом в отношении согласованности политики с 2009 г.** В нем также содержался призыв к сохранению политических обязательств на высоком уровне для достижения дальнейшего прогресса. Кроме того, в нем отмечалось, что «многое еще предстоит сделать, чтобы миграционная политика не оказывала негативного влияния на цели развития и работала на благо развития, отвечая европейским потребностям» (Европейская комиссия, 2011: 76).

Примером в этом контексте стал запущенный в 2011 г. проект - Панель Восточного партнерства по вопросам миграции и убежища (включая Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину). Эта инициатива последовала принципам Глобального подхода ЕС к миграции. Она включала циркулярную миграцию (особенно по опыту Молдовы) как концепцию, которая является ключом к пониманию связки «миграция-развитие» и СПР, приносящей пользу как странам происхождения, так и странам назначения (Восточное партнерство, 2012).

К 2011 г. финансирование ЕС на программы здравоохранения, основанные на подходе «Человеческие ресурсы для здравоохранения», выделялось в 51 из 57 стран, указанных в перечне Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) как стран, столкнувшихся с кризисом человеческих ресурсов в сфере здравоохранения. Комиссия упомянула о поддержке, которую она оказала в исследованиях, связанных с выработкой подходов к удержанию работников здравоохранения и содействию циркулярной миграции (Европейская комиссия, 2011: 81-82). Она также отметила, что ЕС оказал решительную поддержку ВОЗ в разработке ее Глобального кодекса по практике международного найма персонала здравоохранения, который был представлен на Всемирной ассамблее здравоохранения в

мае 2010 г. Европейская комиссия с тех пор поощряет применение Кодекса государствами-членами (Европейская комиссия, 2011: 81-82).

Кроме того, в Отчете за 2011 г. также было объявлено, что политика в области образования теперь чувствительна к утечке мозгов. Это свидетельствует об осознании того, что программы мобильности студентов и создание полюсов передового опыта в области высшего образования в ЕС могут способствовать привлечению высококвалифицированных специалистов из развивающихся стран. Чтобы противодействовать такой мобильности, были предприняты усилия для поощрения циркуляции студентов в развивающихся регионах, особенно в рамках программы ЕС-АС Ньерере в Африке. Более того, планировалось улучшить управление навыками в развивающихся регионах, что могло бы включать поддержку Европейским Союзом повышения квалификации и переквалификации, оптимизацию перехода между образованием, профподготовкой и работой, а также превращение утечки умов в приток мозгов (Европейская комиссия 2011: 82).

В 2013 г. в отчете Комиссии по СПР отмечалась довольно большая разница в понимании связи «миграция-развитие» между государствами-членами. Таким образом, любые достижения в этой области политики будут зависеть от политических соображений в различных государствах-членах. Кроме того, ЕС также попытался интегрировать концепцию СПР в свои диалоги с третьими странами, особенно в рамках диалога с Африкой и странами АКТ, а также странами-партнерами на Востоке, напр., в рамках Пражского процесса, Восточного партнерства и Будапештского процесса. Обсуждения согласованности политики в отношении миграции также предусматривались на двусторонней основе в рамках Партнерств по мобильности (Европейская комиссия, 2013: 15).

Далее Комиссия пыталась содействовать сбалансированному пониманию связи «миграция-развитие», утверждая, что «миграция может оказывать как существенное положительное, так и отрицательное влияние на развитие, а эффективное руководство миграцией необходимо для того, чтобы раскрыть потенциал миграции как фактора-развития». Таким образом, это развивало потенциал для улучшения управления и совместных действий в достижении СПР (Европейская комиссия, 2013: 125).

**Некоторые из отрицательных аспектов миграции, требующих внимания, включают негативные социальные последствия, такие как покинутые дети, покинутые семьи и то, что члены таких семей часто не имеют доступа к социальному обеспечению.** К негативным экономическим последствиям может относиться то, что, с точки зрения работодателей, миграция может способствовать значительному сокращению затрат на рабочую силу в ущерб параллельным усилиям, направленным на содействие инклюзивному росту. Кроме того, миграция может привести к социальной напряженности с населением страны назначения, а также к потенциальной конкуренции за ограниченные ресурсы, если страной назначения выступают развивающиеся страны (Европейская комиссия, 2013: 125).

В своих выводах о Глобальном подходе к миграции и мобильности в мае 2012 г. Совет ЕС подчеркнул важность дальнейшей работы по согласованию политики по миграции и роли миграции и развития для политики внешней миграции ЕС. Было сочтено важным, чтобы согласованность политики содействовала циркулярной миграции, снижению издержек на осуществление денежных переводов, а также активному внедрению миграции в процесс развития. Дания, председательствующая в Совете в то время, подчеркнула, что работу в этом направлении должны проводить не только ведущая рабочая группа Совета по глобальному подходу, Рабочая группа высокого уровня по миграции и убежищу (HLWG), но и Рабочая группа по развитию (CODEV) (Европейская комиссия, 2013: 128).

Активное включение миграции в планирование развития близко связано с СПР и определяется MOM как:

процесс оценки последствий миграции для любых действий (или целей), запланированных в стратегии развития и сокращения бедности, включая законодательство,

Некоторые из отрицательных аспектов миграции, требующих внимания, включают негативные социальные последствия, такие как покинутые дети, покинутые семьи и то, что члены таких семей часто не имеют доступа к социальному обеспечению.



политику и программы, и на всех уровнях [...]. Это процесс сбалансированного включения вопросов миграции в разработку, реализацию, мониторинг и оценку политики и программ в любой сфере, связанной с развитием и сокращением бедности. Цель этого процесса – обеспечить поддержку подхода к миграции, более дружественного к развитию» (МОН, 2010: 47).

Отсутствие СПР и активного ее внедрения побудили Комиссию в своем отчете за 2013 г. отметить, что политика в области миграции и развития в девяти государствах-членах продемонстрировала неравномерный прогресс. Некоторые страны, такие как Франция, Нидерланды и Испания, внедрили стратегии в этом отношении, в то время как в других государствах-членах до сих пор нет конкретной политики в отношении миграции и согласованности политики в целях развития. В отчете указывалось, что «концептуализация связи «развитие-миграция» и подходов к согласованности политики в отношении миграции различаются в разных государствах-членах, что отражает необходимость в дополнительных фактических данных и усилиях для достижения общего понимания связей между миграцией и развитием» (Европейская комиссия, 2013: 130).

В качестве одного из аспектов мобильности рабочей силы в интересах развития Комиссия привела пример проекта Европейского фонда образования (ЕФО), в рамках которого были разработаны отчеты о профилировании навыков в контексте миграции в таких странах, как Марокко, Армения и Грузия. В этих отчетах рассматривались связи между навыками, квалификацией и потребностями рынка труда, охватывающие как потенциальных, так и вернувшихся мигрантов. В них также были охвачены вопросы утечки мозгов, притока мозгов и циркуляции мозгов в этих странах. Существующие партнерства в области мобильности с несколькими из этих стран могут быть полезны также в отношении осуществления программ предотъездной подготовки и подтверждения дипломов возвращающихся мигрантов. Также была объявлена еще одна инициатива в рамках финансируемого ЕС проекта «EUROMED Migration III», а именно исследование потребностей в подборе рабочей силы между странами ЕС и странами Южного соседства (Европейская комиссия, 2013: 135).

Наконец, в отчете за 2013 г. упоминается переносимость социальных прав и льгот мигрантов. Это было сочтено важным, поскольку могло способствовать добровольному возвращению циркулярных мигрантов, что фактически является целью политики контроля. Отмечалось, что этот вопрос часто обсуждается в рамках Партнерств в области мобильности и что страны-партнеры получают поддержку в целях наращивания потенциала в этом контексте, в том числе для переговоров по подобным двусторонним соглашениям и их реализации. Такие соглашения были подписаны, напр., в рамках Партнерства в области мобильности с Молдовой. При этом оценка показала неравномерную структуру соглашений и односторонние результаты (Европейская комиссия, 2013: 135-136).

**Согласованность политики направлена на то, чтобы более широкое сотрудничество в области развития со странами-партнерами не подвергалось негативному воздействию (часто ограничивающему) со стороны политики контроля миграции.** В Отчете о согласованности политики за 2015 г. отмечается, что «связи между миграцией и развитием являются обширными и могут влиять на устойчивое экономическое, социальное и экологическое развитие как стран происхождения, так и назначения мигрантов. Поэтому усилия по достижению согласованности политики требуют транснационального сотрудничества, которое сделает миграцию областью общей ответственности всех стран» (Европейская комиссия, 2015:79).

Это указывало на необходимость продолжения сотрудничества в рамках различных процессов региональных диалогов, таких, напр., как Пражский процесс. Кроме того, в выводах Совета в декабре 2014 г. о «Глобальной программе на период после 2015 г.» и будущих «Целях в области устойчивого развития» утверждалось, что «должным образом управляемая миграция и мобильность людей должны получить полноценное признание как потенциальные факторы, способствующие развитию, а всем странам следует поощрять достижение согласованности политики в интересах устойчивого развития на всех уровнях»

Согласованность политики направлена на то, чтобы более широкое сотрудничество в области развития со странами-партнерами не подвергалось негативному воздействию со стороны политики контроля миграции.

(Европейская комиссия, 2015: 82). Таким образом, СПР стала нормой, которой ЕС следует поделиться на глобальном уровне со всеми странами-партнерами.

На региональном уровне Комиссия по-прежнему обеспокоена тем, что ее собственные рамки для законной миграции и против нерегулируемой миграции остаются несбалансированными. Поэтому в Отчете о согласованности политики за 2015 г. также содержится ссылка на отчет Комиссии о реализации Глобального подхода к миграции и мобильности (GAMM) (2012-2013 гг.), в котором отмечается, что «можно сделать больше для расширения использования ПМ [Партнерств по мобильности], чтобы способствовать мобильности трудящихся-мигрантов и других лиц, таких как студенты, поставщики услуг или специалисты, в сотрудничестве со странами, не входящими в ЕС» (Европейская комиссия, 2015: 82-83). Другой альтернативой может быть заключение дополнительных двусторонних соглашений о трудовой миграции, напр., как те, что предложены для стран Западных Балкан и ЕС в исследовании MOM (MOM, 2009).

Комиссия сослалась на оценку своих проектов в области миграции и развития, которая «показала, что проекты были эффективными только тогда, когда страны происхождения демонстрировали способность налаживать связи со своей диаспорой положительным и привлекательным образом, что требовало значительных коммуникационных усилий и высокого уровня координации. Поэтому привлечение национальных и местных органов власти и учреждений следует считать приоритетом при взаимодействии с диаспорой» (Европейская комиссия, 2015: 86-87). Таким образом, наращивание потенциала стало важной частью этого сотрудничества.

**В конечном итоге в отчете СПР за 2019 г. (охватывающем период 2016-2018 гг.) в числе прочего подчеркивался прогресс, достигнутый в области денежных переводов,** после того, как Комиссия учредила новые проекты, ориентированные на почтовые услуги и сельские районы в таких странах, как Бенин, Гана, Мадагаскар и Сенегал, и инициативу, охватывающую семь африканских стран, направленную на сокращение расходов на денежные переводы на треть. Кроме того, в январе 2016 г. вступила в силу Вторая директива ЕС о платежных услугах. Эта реформа, направленная на ужесточение регулирования рынка денежных переводов, была инициирована как способ обеспечения более дешевых, безопасных и быстрых денежных переводов в развивающиеся страны (Европейская комиссия, 2019: 24-25).

В отношении диаспоры в докладе упоминается ранний проект в рамках нового Европейского фонда устойчивого развития, который был направлен на молодежь и женщин, в частности, на привлечение частных средств к микро-, малым и средним предприятиям. Идея, лежащая в основе общей цели поддержки инновационных предприятий и финансовых услуг через диаспору и денежные переводы, была описана как устранение коренных причин миграции (Европейская комиссия, 2019: 25). Таким образом, **члены диаспоры в ЕС, прямо или косвенно, были вовлечены через свою деятельность и инвестиции, ориентированные на развитие, в оказание помощи ЕС в его борьбе с коренными причинами нерегулируемой миграции.**

В отчете за 2019 г. также упоминается роль общественного мнения и политических программ в государствах-членах ЕС в области миграции и мобильности, что также влияет на определение приоритетности в отношении согласованности политики (Европейская комиссия, 2019: 22). Таким образом, Комиссия подчеркнула важность внутренних изменений ЕС для внешней политики Союза. Однако одним из аспектов, который Комиссия не затронула ни в одном из своих отчетов, было содействие миру как части политики развития, которому противодействует экспорт вооружений в охваченные конфликтами и порождающие беженцев страны, напр., государствами-членами ЕС, такими как Чехия (Каритас, 2019: 32).

В целом, несмотря на значительные достижения, в этих областях наметился лишь постепенный прогресс, а для обеспечения согласованности политики еще предстоит проделать определенную работу. Примечательно, что в отчетах также упоминались

Для достижения прогресса в области СПР требуются постепенные изменения.





Регулярное взаимодействие со специалистами-практиками в области развития, напр., из стран-партнеров Пражского процесса, может улучшить согласованность политики и способствовать как получению результатов развития, так и эффектов от воздействия миграционной политики.

трудности в совместной работе различных Генеральных директоров в рамках Комиссии ЕС по достижению общего понимания, а также ограниченный прогресс в том, что касается включения миграции в национальные стратегии развития. Приводились причины того, что **положительные аспекты миграции часто не рассматривались в качестве таковых в странах-партнерах, и что было трудно привлечь специалистов-практиков в области развития.**

В некоторых отчетах отмечается, что взгляды на связку «миграция-развитие» различаются в разных государствах-членах, и их необходимо привести к единому пониманию. То же самое, вероятно, можно сказать в отношении миграционных диалогов ЕС, особенно в отношении транзитных стран и стран происхождения миграции. Тем не менее, **миграционные диалоги сами по себе также могут рассматриваться как процесс улучшения согласованности политики, о чем говорится в отчетах СПР ЕС.** Таким образом, регулярное взаимодействие со специалистами-практиками в области развития, напр., из стран-партнеров Пражского процесса, может улучшить согласованность политики и способствовать как получению результатов развития, так и эффектов от воздействия миграционной политики.

## РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

Опыт ЕС в области СПР показал, что прогресс зависит от установления единого понимания связки «миграция-развитие» среди различных субъектов. СПР также является институциональным процессом, в котором различные министерства и ведомства вынуждены работать вместе для нахождения точек соприкосновения и выработки согласованной политики, которые не противоречили бы друг другу. Пражский процесс и другие миграционные диалоги в ЕС могут извлечь, по крайней мере, тройную выгоду из опыта ЕС в своей дальнейшей проектной деятельности со странами-партнерами, не входящими в ЕС.

Во-первых, пятьдесят стран-участниц Пражского процесса могли бы более подробно проработать соответствующие цели и методы работы как в области миграционной политики, так и политики развития. Четкая идентификация и более четкое согласование этих целей необходимы во избежание противоречий и возможных межминистерских и международных разногласий.

Во-вторых, страны-участницы Пражского процесса могут провести совместные оценки тех проектов, которые ЕС осуществлял за последнее десятилетие, и разработать собственные проекты на основе положительного опыта. Многосторонние проекты, в которых участвуют несколько стран происхождения и назначения, могут оказать большее влияние, чем просто двусторонние проекты.

В-третьих, следует помнить, что связка «миграция-развитие» используется в качестве рычага воздействия в международных отношениях между странами происхождения и странами назначения как для совместного управления миграцией, так и для продвижения положительных результатов развития. Вероятно, что СПР и активное внедрение должны стать более продуманными ключевыми характеристиками этого рычага для достижения взаимовыгодного и устойчивого сотрудничества.



## ССЫЛКИ

Блэк Р. и Суард Дж. (2009). «Миграция, стратегии сокращения бедности и развитие человеческого потенциала» в серии исследовательских публикаций в области человеческого развития [Black, R. and Sward, J. (2009) 'Migration, Poverty Reduction Strategies and Human Development' in Human Development Research Paper (HDRP) Series], Том 38, № 2009.

Каритас (2019). Пути к процветанию: миграция и развитие в Чехии [Caritas (2019) Pathways to prosperity: Migration and development in the Czech Republic], Каритас, Чехия, Прага.

Коллиер М. (2011). Вызовы развития и Европейский Союз, Институт миграционной политики [Collyer, M. (2011) The Development Challenges and the European Union, Migration Policy Institute]. Совет/Европейский парламент/Комиссия (2017). Новый европейский консенсус по развитию: наш мир, наше достоинство, наше будущее, совместное заявление [Council/European Parliament/Commission (2017) The New European Consensus on Development: Our World, Our Dignity, Our Future, joint statement].

Восточное партнерство (2012), <http://www.eapmigrationpanel.org/en/meetings/panel-meeting-circular-migration-chisinau>

Европейская комиссия (2019). Отчет ЕС за 2019 г. о согласованности политики в целях развития [European Commission (2019) 2019 EU Report on Policy Coherence for Development], Commission SWD, SWD(2019) 20 final, 28.1.2019, Брюссель

Европейская комиссия (2015). Согласованность политики в целях развития: Отчет ЕС за 2015 г. [European Commission (2015) Policy Coherence for Development: 2015 EU Report], SWD(2015) 159 final, Брюссель, 3.8.2015.

Европейская комиссия (2013). Согласованность политики в целях развития: Отчет ЕС за 2013 г. [European Commission (2013) Policy Coherence for Development: 2013 EU Report], 2013 SWD(2013) 456 final, Брюссель 31.10.2013.

Европейская комиссия (2011). Согласованность политики в целях развития: Отчет ЕС за 2011 г. [European Commission (2011) Policy Coherence for Development: 2011 EU Report], 2011, SEC(2011) 1627 final, Брюссель, 15.12.2011.

Европейская комиссия (2009а). Отчет ЕС за 2009 г. о согласованности политики в целях развития [European Commission (2009а) EU 2009 Report on Policy Coherence for Development], SEC (2009) 1137 final, Брюссель, 17.9.2009.

Европейская комиссия (2009б). Рабочий документ для персонала, сопровождающий отчет Комиссии для Совета, Отчет ЕС за 2009 г. о согласованности политики в целях развития [European Commission (2009б) Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission to the Council EU 2009 Report on Policy Coherence for Development], SEC (2009) 1137 final, Брюссель, 17.9.2009.

Европейская комиссия (2007). Отчет ЕС за 2007 г. о согласованности политики в целях развития [European Commission (2007) EU 2007 Report on Policy Coherence for Development], SEC (2007) 545 final, Брюссель, 17.9.2009.

Европейская комиссия (2005). Согласованность политики в целях развития: ускорение прогресса в достижении Целей развития тысячелетия [European Commission (2005) Policy Coherence for Development: Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals], COM(2005) 134 final, 12.4.2005, Брюссель.



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 автора и 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)  
Гонцагагассе 1  
А-1010 Вена  
Австрия

[www.pragueprocess.eu](http://www.pragueprocess.eu)



Финансируется Европейским союзом



Фельдман Г. (2012). Миграционный аппарат: безопасность, труд и формирование политики в Европейском союзе, Издание Стэнфордского университета [Feldman, G. (2012) *The Migration Apparatus: Security, Labor, and Policymaking in the European Union*, Stanford University Press], Стэнфорд, Калифорния.

Хонг А. и Нолл А. (2016). «Укрепление связки «миграция-развитие» посредством улучшения политики и институциональной согласованности», рабочий документ KNOMAD 15 [Hong, A. and Knoll, A. (2016) 'Strengthening the Migration-Development Nexus through Improved Policy and Institutional Coherence', KNOMAD Working Paper 15], Всемирный банк, Вашингтон.

МОМ (2010). *Глобальный миграционный отчет 2010: Будущее миграции: создание номенклатуры для перемен* [IOM (2010) *World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change*], Женева. МОМ (2009). *Модели трудовой миграции, политика и склонность к миграции на Западных Балканах*, Центрально-европейский форум по исследованию миграции и населения [IOM (2009) *Labour Migration Patterns, Policies and Migration Propensity in the Western Balkans*, The Central European Forum for Migration and Population Research (CEFMR)], Будапешт.

Кацели Л., Лукас Р.Б. и Ксеногиани Т. (2006). «Политика в области миграции и развития: европейская перспектива», Аналитический бриф ОЭСР № 30 [Katseli, L., Lucas, R. E. B., and Xenogiani, T. (2006) 'Policies for Migration and Development: A European Perspective', OECD Policy Brief Nr. 30], ОЭСР, Париж.

Стеркс С. (2008). «Внешнее измерение политики ЕС в области убежища и миграции; Расширяя крепость Европа?», в Орби Дж. ред. *Глобальная роль Европы: внешняя политика Европейского Союза*, Ашгейт, Фарнхем и Берлингтон [Sterkx, S. (2008) 'The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy; Expanding Fortress Europe?', in Orbie, J. ed. *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, Ashgate, Farnham and Burlington].

Фото: @ behance.net