

ИНФОРМАЦИОННАЯ ЗАПИСКА

Миграция и развитие

Дисклеймер

Данная информационная записка была подготовлена для целей межправительственных консультаций, состоявшихся летом 2021 года. Консультации послужили обновлению Плана действий Пражского процесса и его шести тематических областей. На четвертой Министерской конференции в октябре 2022 г. будет одобрен новый План действий, который определит рамки сотрудничества в рамках Пражского процесса на 2023–2027 гг.

Секретариат Пражского процесса
Международный центр развития миграционной политики (ICMPD)
Гонзагагассе 1
А-1010 Вена
Австрия
www.pragueprocess.eu

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

Эта публикация была подготовлена в рамках инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», являющейся компонентом проекта «Механизм партнерства по миграции», при содействии Европейского Союза.

Содержание данной публикации не отражает точку зрения Европейского Союза.

Ключевые события в регионе Пражского процесса

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

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

Потенциал **денежных переводов**, на которые в значительной степени полагаются многие страны региона в целях развития, по-прежнему используется недостаточно. Доля денежных переводов, инвестированных в коммерческую или приносящую прибыль деятельность, остается очень низкой и составляет от 2,9% в **Сербии** до 3,6% в **Боснии и Герцеговине** и 4-8% в **Косово***. Из-за постоянного отсутствия доступных и надежных систем перечисления большинство денежных переводов по-прежнему осуществляется через неформальные каналы. Затраты на осуществление переводов остаются выше уровня 7%, предусмотренного ЦУР. При этом необходимо подчеркнуть ключевое значение денежных переводов на уровне отдельных домохозяйств, а также для сокращения общей бедности. В этом контексте **Таджикистан** – вторая страна в мире по зависимости от денежных переводов – является наглядным примером выраженного воздействия пандемии COVID-19. Вследствие 50-процентного сокращения получаемого (в основном из России) общего объема денежных переводов страна была вынуждена запросить финансовую поддержку у Международного валютного фонда.

В последнее десятилетие также отмечалось умеренное количество попыток реализовать **циркулярную трудовую миграцию** в регионе Пражского процесса. **Грузия**

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

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

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

Новый Пакт ЕС о миграции и убежище

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

Миграция систематически рассматривается в качестве приоритета **финансового программирования**. Инструмент добрососедства, развития и международного сотрудни-

чества, признает важность миграции и развития. ЕС полон решимости сохранить свою твердую приверженность поиску решений, ориентированных на устойчивое развитие. Помощь будет направляться по мере необходимости странам, сталкивающимся со значительными миграционными аспектами.

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

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

Смотря в будущее

Многогранность вопросов миграции и развития сама по себе оставляет много возможностей для улучшения. Со временем все больше внимания стало уделяться определенным миграционным аспектам, таким как принудительный труд, мобильные работники по уходу, вызовы, стоящие перед семьями мигрантов, новые представления о «доме» или влияние стареющего общества. Миграционные диалоги могут способствовать достижению **общего понимания взаимосвязи миграции и развития**. Государства Пражского процесса могли бы расширить или усовершенствовать поставленные цели и методы работы в области миграции и развития, внедряя вопросы, связанные с развитием, в свою миграционную политику (и наоборот). Более тесное согласование политики развития и миграционной политики могло бы повысить их эффективность и предотвратить потенциальные противоречия и разногласия на межведомственном и международном уровне.

Поскольку глобальная гонка за талантами со временем, по всей видимости, усилится, необходимость предотвращения **утечки мозгов** и **растраты мозгов**, содействуя при этом **циркуляции мозгов**, а также **притоку мозгов**, приобретет еще большую важность, требуя не только административных и операционных решений, но и четкого политического видения и руководства. Партнерские отношения между странами происхождения и назначения несут в себе взаимную выгоду. Открытые системы, основанные на правозащитных подходах, защищающие достоинство мигрантов и уважающие интересы всех сторон, имеют больше шансов на успех. Сокращение и старение насе-

ления в большинстве стран Пражского процесса требует активизации трансграничного сотрудничества и более пристального внимания к аспектам, связанным с миграцией и развитием.

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

В соответствии с надлежащей практикой, **стратегии миграции и развития** должны быть многоотраслевыми, основанными на широком участии, четкой локализации и многосторонности. Целостный подход позволит адаптироваться к возрастающим сложностям и постоянно возникающим новым вызовам. Необходимо вовлекать широкий круг участников, опираясь на самые разные знания и точки зрения. В национальных стратегиях миграции и развития необходимо дифференцировать сельские и городские условия и различные другие региональные особенности. Обмен национальным опытом в многосторонних контекстах, таких как Пражский процесс, мог бы способствовать межправительственному сотрудничеству, обмену знаниями и защите глобальных общественных благ. Взаимное обучение остается ключевым компонентом развития, особенно когда страны экспериментируют с новыми стратегиями.

ССЫЛКИ

1. Бастия Т., Скелдон Р. (2020) Справочник по миграции и развитию издательства Рутледж. Введение.
2. Альчиди Ч., Грос, Д. (2019). Мобильные работники ЕС: вызов государственным финансам? Доступно по ссылке: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/04/EU%20Mobile%20Workers.pdf>
3. Страна в фокусе: влияние COVID-19 на Таджикистан (2021). Ежеквартальный обзор Пражского процесса № 26. Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news-events/quarterly-review?download=448:26-2021>
4. Фонд диаспоры ЕС. Информационные бюллетени по странам. Доступно по ссылке: <https://diasporafordevelopment.eu/interactive-map/>

5. Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов о новом пакте о миграции и убежище. Доступно по ссылке: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf
6. Европейский комитет регионов (2020). Мнение. Утечка мозгов в ЕС: решение проблемы на всех уровнях. 138-е пленарное заседание, 11–12 февраля 2020 г. Доступно по ссылке: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IR4645&rid=10>
7. ICMPD и ECDPM (2013). Политика и практика миграции и развития. Картографическое исследование одиннадцати европейских стран и Европейской комиссии. Доступно по ссылке: https://www.icmpd.org/file/download/48316/file/Migration%20and%20Development%20Policies%20and%20Practices_%20A%20mapping%20study%20of%20eleven%20European%20countries%20%26%20the%20European%20Commission.pdf
8. МОМ (2021). Региональный обзор: Исследование социально-экономических последствий COVID-19 для репатриантов и застрявших мигрантов в Центральной Азии и Российской Федерации. Март 2021. Доступно по ссылке: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/Regional-Overview-Survey-on-the-Socioeconomic-Effects-of-COVID-19-RU.pdf>
9. Крастева А. и др. (2018). Максимальное воздействие трудовой миграции на развитие на Западных Балканах. Доступно по ссылке: <https://wb-mignet.org/report-maximising-the-development-impact-of-labour-migration-in-the-western-balkans/>
10. ОЭСР (2019). Перспективы глобального развития 2019. Доступно по ссылке: https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-on-global-development-2019_persp_glob_dev-2019-en
11. Врачич, А. Диаспора Западных Балкан: неиспользованный потенциал и актив региона. Доступно по ссылке: <https://www.iwm.at/blog/western-balkans-diaspora-untapped-potential-and-asset-for-the-region>