



PRAGUE PROCESS
ПРАЖСКИЙ ПРОЦЕСС

МИГРАЦИОННАЯ ОБСЕРВАТОРИЯ:

Сборник публикаций
2018-19

Финансируется
Европейским союзом



Дисклеймер

Данная публикация была подготовлена в рамках инициативы “Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии”, компонента проекта “Механизм партнерства в области мобильности II”, финансируемого Европейским Союзом и реализуемого ICMPD.

Авторы: Айкануш Чобанян, Петрос Агабаниян, Иванка Хайнцль, Елена Садовская, Натия Мествиришвили, Дмитрий Полетаев, Катерина Иващенко-Стадник, Ян Матусевич, Нермин Оруч, Даница Сантич

Редакторы: Александр Малеев, Ирина Люсак, Радим Жак
Макет Ксении Варговой

Секретариат Пражского процесса при ICMPD: Радим Жак (координатор Пражского процесса), Александр Малеев (руководитель проектов), Ирина Лысак (координатор проектов), Елена Силкина (ассистент проектов).

Авторское право

Международный центр по развитию миграционной политики, 2019 г.

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

Содержание данной публикации является исключительной ответственностью авторов и Секретариата Пражского процесса при ICMPD и никоим образом не отображает мнение Европейского союза.

ISBN: 978-3-903120-73-0 (печатная версия)

ISBN: 978-3-903120-74-7 (электронная версия)

Секретариат Пражского процесса

Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD)
ул. Гонцагагассе 1
A-1010 Вена
Австрия

www.pragueprocess.eu

www.icmpd.org

www.facebook.com/PragueProcess

Миграционная обсерватория Пражского процесса

Пражский процесс является межправительственным миграционным диалогом, в котором участвуют 50 государств Европейского Союза, Шенгенской зоны, Восточного партнерства, Западных Балкан, Центральной Азии, а также Россия и Турция. С момента своего создания в 2009 г. Пражский процесс участвовал в сборе и распространении различных данных о миграции и убежище через свою Базу знаний, главным образом путем оказания поддержки государствам Пражского процесса при разработке своих Миграционных профилей (базовых).

Во время 3-й Министерской конференции в 2016 г. государства-участники договорились создать Миграционную обсерваторию Пражского процесса в целях дальнейшего расширения обмена информацией между Сторонами и более эффективного обеспечения политиков и экспертов из миграционных органов информацией при принятии ими решений.

Миграционная обсерватория создала сеть государственных и академических экспертов из региона, которые провели систематический и специализированный анализ важных событий в области миграционной политики на региональном и национальном уровнях для решения современных миграционных вызовов. Результаты их работы лягут в основу обсуждения основных миграционных вызовов среди старших должностных лиц Пражского процесса, предоставляя им информацию для принятия политических решений.

Миграционная обсерватория (МО) стремится обеспечить беспристрастный, основанный на фактических данных анализ по региону Пражского процесса в соответствии с шестью тематическими областями, изложенными в Плане действий Пражского процесса: нелегальная миграция; возвращение, реадмиссия и реинтеграция; легальная и трудовая миграция; интеграция; миграция и развитие; убежище и международная защита. Все результаты и публикации доступны на сайте www.pragueprocess.eu на английском и русском языках.

Дорогой читатель,

Представляемая книга является сборником публикаций, выпущенных в рамках Миграционной обсерватории Пражского процесса в 2018 г. Целью этих публикаций – политических брифов и аналитических докладов – является информирование лиц, принимающих решения в области миграции, специалистов по миграции, исследователей и научно-педагогических работников, а также заинтересованной общественности о текущих аспектах миграционной политики в отдельных странах или регионах Пражского процесса. Авторы, представляющие государственные службы, академическую сферы и другие специалисты стремятся повысить уровень осведомленности о проблемах и вызовах миграции, которые не обязательно являются частью основной повестки Европейского Союза, но при этом в значительной мере резонируют с этой геополитической областью и обладают потенциалом влияния на жизнь людей и общества. Любопытный читатель может воспринимать эти реалии как близкие или более отдаленные и учитывать их потенциальное влияние на собственную жизнь и родную страну. Профессиональный читатель может воспользоваться описанными примерами при разработке сценариев превентивного планирования и мер реагирования.

Позвольте мне поблагодарить авторов за то, что поделились своими взглядами, проанализировали рассматриваемые явления и предоставили резюме и рекомендации для ответственных организаций о возможных подходах к затронутым темам. Я также хотел бы выразить признательность за усердную работу по обеспечению качества публикаций с точки зрения представленного содержания, языка и стиля, двум редакторам – Александру Малееву, менеджеру проекта ICMPD, и Ирине Люсак, офицеру проекта ICMPD, повлиявших на успех Миграционной обсерватории Пражского процесса.

Дорогой читатель,
Желаю приятного чтения и предлагаю поделиться своим мнением, связавшись с нами по адресу pragueprocess@icmpd.org. Полученные комментарии непременно помогут улучшить будущие публикации.

Искренне,

Д-р Радим Жак
Региональный координатор по Восточной Европе и
Центральной Азии

Благодарность	3
Айкануш Чобанян	8
Оценка Миграционной стратегии Армении на 2017-2021 годы	
Петрос Агабабян	22
Устранение политических пробелов в отношении возможного массового наплыва соискателей убежища в Армению	
Иванка Хайнцль	32
Разработка комплексных национальных мер противодействия торговле людьми: опыт Азербайджана	
Елена Садовская	60
Инициатива Китая “Пояс и Путь” и ее влияние на миграционные потоки и политику в Центральной Азии	
Натия Мествиришвили	86
Схемы циркулярной миграции в Грузии: Извлеченные уроки и дальнейшие шаги	
Дмитрий Полетаев	100
Решение проблем трудовой миграции в контексте Евразийского экономического союза	
Катерина Иващенко-Стадник	124
Украина: первый год безвизового режима (успехи, вызовы и уроки на будущее)	
Ян Матусевич	140
Оценивая будущее узбекской трудовой миграции	
Нермин Оруч, Даница Сантич	154
Высококвалифицированные возвратные мигранты на Западных Балканах: стоит ли их считать (на них рассчитывать)?	
Об авторах	168





АРМЕНИЯ

Оценка Миграционной стратегии Армении на 2017-2021 годы

Айкануш Чобанян

АНАЛИТИЧЕСКИЙ БРИФ

РЕЗЮМЕ

Целью настоящего аналитического брифа является анализ Стратегии миграционной политики Республики Армения на 2017-2021 годы и ее Плана действий, выявление проблем, пробелов и препятствий для их реализации и выработка возможных решений в этом отношении. Принимая во внимание недавние изменения в Правительстве Армении, в настоящем аналитическом брифе также были рассмотрены новые подходы, вызовы и решения в области миграции¹.

В документе будет рассмотрен общий опыт Армении в разработке документов по миграционной политике и оценены новые приоритетные области, предусмотренные в Миграционной стратегии и Плана действий на 2017-2021 годы. Особое внимание уделялось вопросу о надлежащем механизме мониторинга реализации политического документа. И, наконец, он также дает представление о недавних и будущих проблемах миграции, требующих дополнительного рассмотрения. Полученные результаты, новые знания и предложенные рекомендации будут полезны для субъектов разработки миграционной политики.

1. Проведенное исследование повлекло за собой анализ соответствующих политических документов и последних исследований, а также интервью с экспертами, такими как руководители Миграционной службы, члены Государственного межведомственного мониторингового комитета или эксперты, участвующие в разработке стратегии миграции.

ВВЕДЕНИЕ

В начале 1990-х годов миграция не входила в число приоритетов при разработке политики Армении. Государственная миграционная политика была преимущественно направлена на решение проблем больших потоков беженцев из Азербайджана, Нагорного Карабаха и других стран бывшего СССР. Таким образом, политика была в основном направлена на повседневное управление актуальными вызовами (Чобанян, 2012).

“... Миграционная политика перешла от пассивно-созерцательной и оперативно-реактивной политики к проактивно-прогнозируемой миграционной”

Только в начале 2000-х годов Армения впервые сформулировала государственную политику в области миграции в едином комплексном документе – “Концепции государственного регулирования миграции в Армении”, принятой в 2000 г. В ответ на динамическую миграционную ситуацию и появление новых вызовов, в 2004 г. была принята новая Концепция. Тем не менее, обе Концепции носили довольно декларативный характер и не были связаны с конкретными планами действий, которые бы способствовали практической реализации предлагаемых политических подходов.

Принимая во внимание предыдущие пробелы и извлеченные уроки и стремясь обеспечить фактическую реализацию государственной миграционной политики, в 2010 г. была принята новая Концепция. Впервые она сопровождалась Планом действий (2012–2016 гг.), принятым в 2011 г. Основная цель документа состояла в том, чтобы “перейти от пассивно-созерцательной и оперативно-реактивной политики к проактивно-прогнозируемой миграционной политике” (Концепция, 2010). План действий предоставил основания для приведения национальной системы управления миграцией в соответствие с системой Европейского Союза в законодательном и институциональном плане. Заметный прогресс был достигнут в сотрудничестве по вопросам легальной миграции с ЕС и другими странами по всему миру, а также в борьбе с нерегулируемой миграцией и ее предотвращении².

ТЕКУЩАЯ МИГРАЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ АРМЕНИИ (2017–2021)

Принятая в марте 2017 г. нынешняя **Стратегия миграционной политики Республики Армения на 2017–2021 годы** является четвертым документом, формулирующим миграционную политику Армении. Стратегия учитывает итоги

2. В 2015 г. при поддержке ереванского офиса чешской НПО “People in Need” (“Человек в беде”) была проведена оценка реализованной миграционной политики (План действий на 2012–2016 годы), что стало первой попыткой в этом направлении. Оценка была промежуточной и была также необходимым условием для представления предложений по составлению нового политического документа. Примечательно, что уже в Миграционной стратегии на 2017–2021 годы были учтены рекомендации оценочного отчета, в частности включение новых приоритетных направлений.

реализации Плана действий на 2012–2016 годы, соответствующие извлеченные уроки, а также рекомендации, полученные в результате обсуждений с экспертами из гражданского общества и международных организаций. План действий на 2017–2021 годы для эффективной реализации Стратегии был утвержден в 2017 г.

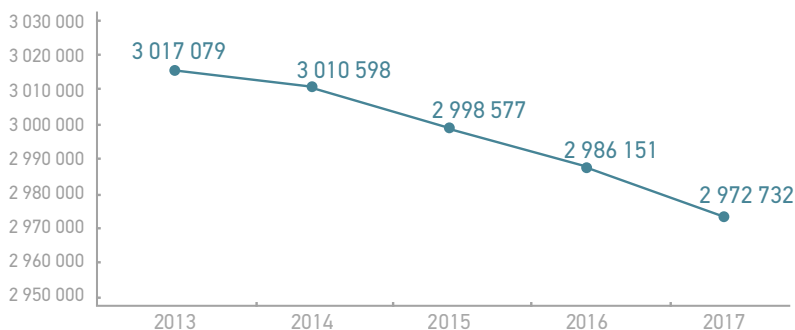
В целом документ состоит из введения и трех глав. Среди основных проблем, изложенных во введении, упоминается и уменьшение общей численности населения (см. график)³. Однако конкретный политический ответ на этот вопрос в Стратегии не прописан.

В первой главе представлено долгосрочное видение, фундаментальные принципы и целевые группы (бенефициары) миграционной политики.

Во второй главе изложены следующие приоритетные направления, соответствующие основным вызовам, стоящим в настоящее время перед Арменией:

1. содействие легальной миграции;
2. улучшение системы международной защиты;
3. поддержка интеграции долгосрочных иммигрантов и беженцев и реинтеграция возвращающихся мигрантов;
4. миграция и развитие;
5. защита прав и интересов армянских трудовых мигрантов;
6. предотвращение и борьба с нелегальной миграцией;
7. расширение международного сотрудничества в области миграции;
8. дальнейшее развитие системы управления миграцией.

Общая численность населения Армении де-юре, конец года



3. Источник: Национальная статистическая служба Армении.

Стратегия, и ее План действий были разработаны Миграционной службой Армении и не охватывают ключевые задачи по управлению границами и торговле людьми, поскольку они уже изложены в отдельных стратегических документах, принятых Правительством.

В целом, Стратегия предусматривает 23 темы и 78 механизмов для достижения целей, установленных для каждого направления политики, а также комплексный мониторинг и оценку Стратегии.

План действий направлен на расширение регулярной миграции и дальнейшее улучшение системы управления миграцией. Он состоит из 173 конкретных мероприятий по реализации конкретных действий, предусмотренных Стратегией. В нем также указываются ответственные учреждения-исполнители и сроки.

Стратегия основана на международно-признанном подходе. Ее цели, задачи и приоритетные направления были predeterminedены “подходами, изложенными в комплексной структуре (модели) управления миграцией”. Они были разработаны и получили всеобщее признание на основе требований Декларации ООН по итогам диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии (2013 г.).⁴ Модель комплексного управления миграцией классифицирует мероприятия, проводимые для регулирования перемещения населения, по четырем основным направлениям миграции: “миграция и развитие”, “содействие регулируемому перемещению населения”, “регулирование перемещения населения” и “вынужденная миграция” (План действий на 2017-2021 годы, стр. 4).

Стоит отметить, что некоторые из мероприятий были также включены в Дорожную карту и План действий нового Соглашения о всеобъемлющем и расширенном партнерстве между ЕС и Арменией (СЕРА), подписанного 24 ноября 2017 г.⁵

Новые реалии и их отражение в новой миграционной стратегии

НОВЫЕ ПРИОРИТЕТНЫЕ ОБЛАСТИ И КОНКРЕТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ

1. Миграция и развитие

В число политических приоритетов миграционной стратегии впервые в качестве главной цели в этой области политики вошло ориентирование экономического

4. Декларация по итогам диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии См.: <https://undocs.org/en/A/68/L.5>, дата обращения 13 июля 2018 г..

5. Статьи 14 и 15 СЕРА касаются сотрудничества по вопросам миграции, урегулирования и управления границами, а также перемещения людей и реадмиссии. Документ доступен по адресу: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37967/eu-armenia-comprehensive-and-enhanced-partnership-agreement-сера_en, дата обращения 15 сентября 2018 г..

и человеческого потенциала армянских эмигрантов на развитие своей страны. Реализация большинства мероприятий предусматривает привлечение поддержки и опыта международных организаций.

Среди 23 конкретных механизмов, указанных в Плане действий для этой области, фигурируют следующие:

- разработка целевых программ для обеспечения мобилизации навыков, интеллектуального потенциала и опыта высококвалифицированных граждан Армении, проживающих за рубежом;
- повышение финансовой грамотности эмигрантов и членов их семей, проживающих в Армении;
- расширение схем циркулярной миграции;
- вовлечение эмигрантских организаций в программы развития местного сообщества.

Следует также отметить создание веб-сайта www.sendmoneyarmenia.com. Эта единая интегрированная информационная система, направленная на снижение затрат на денежные переводы, была разработана в соответствии со стандартами Всемирного банка и предоставляет армянским эмигрантам надежное сравнение доступных операторов денежных переводов с точки зрения операционных издержек, скорости перевода и других соответствующих параметров. По оценкам, даже 5-процентное снижение сборов за перевод может привести к экономии примерно в 20 млн. долларов США⁶.

2. Совершенствование правовой базы и механизмов противодействия нелегальной миграции

Государственные органы последовательно работают над предотвращением допуска в Армению иностранных граждан с поддельными документами и незаконного транзита через страну. Все чаще граждане третьих стран въезжают в Армению по своим оригинальным паспортам, а затем пытаются покинуть страну с поддельными документами, подтверждающими гражданство шенгенского государства. Таким образом, в числе других мер План действий предусматривает совместные операции по выявлению нелегальных мигрантов и хранению их отпечатков пальцев.

3. Сотрудничество в рамках ЕС и Евразийского экономического союза

План действий предусматривает приближение правовой и институциональной базы Армении по управлению миграцией к стандартам ЕС и ЕАЭС.

6. Отчет о технико-экономическом обосновании для улучшения услуг денежных переводов в Армении, Грант Торнтон, 2018 г., http://smsmta.am/upload/Grant_Thornton_Report.pdf.

После подписания Соглашения об упрощении визового режима между ЕС и Арменией в 2012 г. процесс либерализации визового режима стал во главу угла сотрудничества между ЕС и Арменией в области миграции. В этом отношении План действий предусматривает следующие конкретные шаги:

- a)** инициировать диалог по либерализации визового режима с ЕС, разработать дорожную карту; обеспечить наращивание потенциала государственных органов, представленных в переговорной группе;
- b)** создать так называемую “электронную систему управления делами о реадмиссии” для выполнения обязательств, изложенных в соглашении о реадмиссии, заключенном с ЕС;
- c)** провести переговоры, направленные на подписание исполнительных протоколов к соглашениям о реадмиссии, подписанным с государствами-членами ЕС;
- d)** расширить сотрудничество с ЕС с целью внедрения системы комплексного управления границами на основе концепции “единого окна”;
- e)** переговоры с конкретными государствами-членами ЕС об упрощенных условиях въезда и дальнейшего пребывания для определенных категорий мигрантов, включая молодых и высококвалифицированных специалистов, выпускников университетов, деятелей искусств и пр.;
- f)** переговоры с соответствующими ведомствами конкретных стран о налаживании взаимных безвизовых режимов въезда. В этом отношении полезной считается мобилизация соответствующего опыта Молдовы, Грузии и Украины.

Вступление в Евразийский экономический союз (ЕАЭС) принесло новые вызовы и возможности для Республики Армения в сфере миграции. Россия остается основной страной назначения (сезонной) трудовой миграции из Армении, при этом доля выездов в Россию увеличилась с 89,4% в 2013 г. до 94,6% в 2015 г.⁷ С января 2015 г. армянские трудовые мигранты имеют право проживать и работать в государствах-членах ЕАЭС с единственным условием заключения трудового договора, но без необходимости соблюдения требований, предъявляемых для защиты национальных рынков труда. Это привело к увеличению числа граждан

7. Отчет о научно-исследовательской работе по госзаказу: “Трехлетнее наблюдение состояния внешней миграции РА (2015 – 2017гг.) методом выборочного исследования”, Российско-Армянский (славянский) университет, Центр социально-демографических исследований, Ереван, 2016. См.: <http://science.rau.am/rus/7/3557>, дата обращения 20 июля 2018 г.

Армении, работающих в Российской Федерации. Такое увеличение также связано с легализацией многих работников-мигрантов, ранее занятых в теневой экономике. В результате число граждан Армении, работающих в России, почти удвоилось со 124 500 в 2014 г. до 232 247 в 2017 г.⁸

Для того чтобы Договор о ЕАЭС был в полной мере работоспособным, государствам-членам по-прежнему необходимо дальнейшее регулирование свободного перемещения рабочей силы, расширение правовых путей и принятие превентивных мер против нерегулируемой миграции. Кроме того, требуемый трудовой договор остается важной проблемой для защиты прав и интересов трудящихся-мигрантов.

4. Институционализация сбора миграционных данных

В прошлом международные организации (т.е. ICMPD, МОМ) разрабатывали Миграционные профили⁹ Армении при поддержке правительства. Полученные документы были единообразными, но не предусматривали регулярного сбора или обновления показателей и данных. План действий направлен на самостоятельное развитие Миграционного профиля Армении на основе результатов опросов и административных статистических данных. Принятое в 2017 г. соответствующее правительственное постановление¹⁰ устанавливает 144 показателя для Расширенного миграционного профиля, который будет обновляться каждые три года, начиная с 2019 г. В этих промежутках необходимую миграционную статистику должны предоставлять дополняющие Базовые миграционные профили.

5. Мониторинг реализации Плана действий

Укрепление системы институционального мониторинга представляет собой еще одну важную цель Плана действий, который предусматривает повышение статуса Межведомственного комитета по мониторингу Миграционной стратегии и Плана действий (ИСМАР), координируемого и возглавляемого главой Миграционной службы¹¹. Министру территориального управления и развития впервые поручено осуществлять контроль за реализацией Плана действий.

8. Количество граждан, въехавших в государства-члены ЕАЭС для трудоустройства, см. по адресу http://smsmta.am/?menu_id=187, дата обращения 15 июля 2018 г.

9. Базовый миграционный профиль Республики Армения 2014, доступен по адресу: <https://www.pragueprocess.eu/en/migration-observatory/migration-profile-light>, дата обращения 15 июля 2018 г.

10. "Об утверждении структуры и перечня индикаторов Миграционного профиля Республики Армения" – принято протокольным решением Правительства РА 19 октября 2017 г. № 44. См. на армянском по ссылке: http://smsmta.am/upload/Migration_Profile_Decree.pdf, дата обращения 22 июля 2018 г.

11. ИСМАР объединяет в качестве наблюдателей представителей всех компетентных министерств и ведомств, трех независимых экспертов, а также представителей пяти неправительственных и международных организаций (напр., УВНБ ООН, МОМ и ICMPD). Государственные исполнительные органы представляют годовые отчеты о выполненных работах, которые должны быть представлены Правительству главой Миграционной службы в течение одного месяца после окончания каждого года. ИСМАР созывался дважды в 2017 г. и уже дважды в 2018 г.

РЕШЕНИЕ ТЕКУЩИХ МИГРАЦИОННЫХ ПРОБЛЕМ

Недавняя смена правительства в Армении (май 2018 г.) принесла значительные ожидания в отношении изменений политики в различных областях, включая миграционную сферу¹². Ниже представлен краткий обзор наиболее актуальных приоритетных областей:

1. Комплексный подход к политике интеграции:

Создание комплексного подхода и единого политического документа в области интеграции фигурирует в числе текущих политических миграционных приоритетов. Продолжается пересмотр предыдущей Интеграционной концепции¹³ с расширением ее сферы применения. Цель состоит в определении конкретных целевых групп иммигрантов и отдельных планов действий для их интеграции на основе местного опыта и знаний (в последнее время – в отношении интеграции сирийских беженцев) и передовой международной практики. Организация языковых курсов, тренингов по гражданской ориентации и предоставление временного жилья представляют собой три ключевых элемента в этом начинании. По состоянию на 2018 г. новые проекты, ориентированные на интеграцию лиц, недавно признанных беженцами, финансируются из государственного бюджета, который предусматривает более 18 млн. драмов для этой цели.

2. Организация возвращения/репатриации в Армению:

Новая реальность, созданная Бархатной революцией, должна привести к привлекательным и благоприятным условиям для возвращения и репатриации. По оценкам экспертов, 1,2-1,5 млн. граждан покинули Армению с момента ее независимости. Этот исход был вызван главным образом высоким уровнем безработицы, низким уровнем доходов и различными другими причинами. Политические изменения 2018 г. существенно повлияли на миграционные потоки, о чем свидетельствуют данные о пересечении границ за первое полугодие 2018 г., в течение которого из страны выехало на 31 500 человек меньше, чем в первом полугодии 2017 г. Это сокращение составило 83,7% – таким образом, отрицательный уровень миграции в стране составил всего 6,146 человек¹⁴. Количество заявлений о предоставлении убежища, впервые поданных гражданами Армении в странах ЕС, также значительно сократилось с января (660) по июнь (395) 2018 г.¹⁵ Таким образом, по сравнению с 2017 г. количество новых ходатайств сократилось почти на 1000¹⁶.

12. Члены нового кабинета и высокопоставленные должностные лица озвучивают поднятые вопросы.

13. На данный момент единственным программным документом является "Концепция интеграции лиц, признанных беженцами и получивших убежище в Республике Армения, а также долгосрочных мигрантов" и его План действий, принятые Правительством в 2017 г. До 2016 г. не существовало конкретной политики, направленной на интеграцию иностранных граждан в Армении.

14. Количество случаев прибытия в Армению и выезда из Армении на транспортных средствах в 2018 г., см. по адресу: http://smsmta.am/?menu_id=17, дата обращения 15 августа 2018 г.

15. Источник: База данных Евростат. Убежище и управляемая миграция, Бененская и дублинская статистика, Ходатайства. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

16. Там же

Нынешняя популяризация возвращения и репатриации в Армению и соответствующая риторика, а также стимулирование диаспорных инвестиций соответствуют политическим целям, оглашенным новым правительством, и ожиданиям армянского населения, как и многих армян, проживающих за рубежом. Практическая реализация этих целей остается сложной и требует дальнейшего изучения того, как наилучшим образом мобилизовать существующие положительные обстоятельства для возвращения. Первый разумный шаг может состоять в повышении осведомленности и предоставлении практической информации по вопросам, связанным с оформлением документов, созданием бизнеса, возможностью получения образования или возможным признанием квалификации и степеней, полученных за границей. Развитие интереса к возвращению среди диаспорных сообществ и поддержка фактического процесса возвращения являются ключевыми приоритетами действующего правительства.

3. Реинтеграционная поддержка:

Соглашение о реадмиссии между Арменией и ЕС вступило в силу в январе 2014 г. Количество случаев реадмиссии увеличилось в 2017 г. по сравнению с предыдущими годами, при этом доля положительных решений оставалась высокой – примерно 80% после подтверждения гражданства соответствующих лиц¹⁷. Если в 2014 г. заявления о реадмиссии подали только Швеция и Польша, то в 2018 г. это сделали десять государств-членов ЕС. Только через операции по возвращению, организованные Европейским агентством пограничной и береговой охраны (FRONTEX) в 2015-2018 гг., в Армению вернулись 598 человек¹⁸.

В настоящее время в Армении реализуется несколько программ реинтеграции, но они предназначены в основном для армянских мигрантов, желающих сотрудничать и возвращаться добровольно¹⁹, а не для репатриантов, вынужденных вернуться в соответствии с соглашениями о реадмиссии, для которых в настоящее время отсутствуют конкретные инициативы. Поскольку их число растет, необходимо принять определенные реинтеграционные меры, а также рассмотреть вопрос о разработке целевого Плана действий по этому вопросу. Такой документ должен создать устойчивую основу для успешной реинтеграции, оценивая конкретные потребности вынужденных репатриантов.

4. Регулирование трудовой миграции в Армении:

Выдача разрешений на работу иностранцам в Армении является еще одной важной задачей, требующей срочного решения. Закон об иностранцах (глава 4,

17. Ежегодная статистика реадмиссии доступна по адресу: http://smsmta.am/upload/Dinamika_tot_ENG.pdf. Дата обращения 15 августа, 2018 г.

18. Источник: Статистика FRONTEX.

19. Так называемые проекты помощи в добровольном возвращении и реинтеграции (ППДВР)

статья 22) 2006 г. года предусматривает, что иностранцам требуется разрешение на трудоустройство для получения постоянной работы в Армении. Однако это положение не вступило в силу, поскольку не было назначено ни одного компетентного органа для его выполнения. В 2015 г. поправка, внесенная в Закон об иностранцах, предусматривала, что потенциальный работодатель должен подать заявление в компетентные органы для получения разрешения на трудоустройство для своей иностранной рабочей силы. В 2016 г. было издано еще два постановления – одно официально вводит в действие систему оформления разрешений на трудоустройство; а второе, определяет компетентные государственные органы. Однако спустя три месяца действие обоих постановлений было приостановлено до 1 января 2019 г. без обнародования обоснования этого решения.

В результате, иностранцы в Армении продолжают работать без официального разрешения на трудоустройство. Таким образом, существующая система остается очень либеральной, требуя от иностранцев только регистрации по месту временного проживания для поиска работы. Поскольку иностранные трудящиеся-мигранты не обязаны регистрироваться в другом месте или подавать какие-либо заявления для выхода на рынок труда, точное число иностранцев, работающих в Армении, остается неизвестным. Доступные в настоящее время данные основаны исключительно на экспертных оценках, при этом большинство иностранной рабочей силы, предположительно, являются гражданами Ирана, Индии и гражданами Грузии армянского происхождения. Таким образом, внедрение надлежащей системы оформления разрешений на трудоустройство является неотъемлемым приоритетом для Армении, не в последнюю очередь для защиты местного рынка труда.

РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

Процесс разработки основ миграционной политики необходимо институционализировать

1. Разработка документов миграционной политики

Разработка высококачественных документов миграционной политики требует институционализированного процесса разработки политики. Поэтому Правительство могло бы рассмотреть вопрос о создании группы экспертов для разработки новых программных документов. Она должна состоять из авторитетных экспертов по вопросам миграции и иметь достаточное финансирование из государственного бюджета, в том числе и для обеспечения устойчивости процесса. При разработке программного документа эксперты должны представить конкретные рекомендации относительно его точного содержания и структуры.

2. Мониторинг и оценка воздействия миграционной политики

Если в предыдущем Плате действий (2012-2016 гг.) вопрос о его мониторинге и оценке не рассматривался, то в текущем Плате (2017-2021 гг.) этой теме посвящена отдельная глава, однако без каких-либо конкретных показателей или целей. В документе не указана ни точная методология оценки воздействия, ни сроки, ни ряд других деталей. Таким образом, разработка конкретных показателей оценки остается ключевым приоритетом.

Поскольку пробелы в отношении мониторинга и оценки остаются общей проблемой для многих государств, настоятельно рекомендуется разработать всеобъемлющее руководство или руководящие принципы. Такое руководство могло бы послужить улучшению системы управления в целом, а не ограничиваться областью миграционной политики.

3. Повышение осведомленности о нерегулируемой миграции

С момента обретения независимости Армения прежде всего рассматривается как страна-источник миграции. В то время как миграция остается широко обсуждаемой и чрезвычайно деликатной проблемой для армянского общества, требуется дальнейшее повышение осведомленности и обоснования для информирования политиков, журналистов, ученых и общественности о ее разнообразных последствиях, сложностях и поднаправлениях. На фоне растущего числа ходатайств о предоставлении убежища, получаемых государством, актуальность этой проблемы становится все более очевидной.

Более того, ежегодное число армянских соискателей убежища, зарегистрированных в ЕС, которое в предыдущие годы обычно составляло 4 000-6 000 человек, увеличилось до 8 000 с 2016 г.²⁰, что поставило Армению в число 30 ведущих стран-соискателей убежища в ЕС²¹. Данная тенденция также иллюстрирует необходимость проведения информационно-разъяснительных кампаний, ориентированных на потенциальных мигрантов и общественность. Эти кампании должны быть направлены на проблему и неотъемлемые риски нерегулируемой миграции, а также привлекать СМИ, чей обмен с экспертами может содействовать более сбалансированному освещению миграции. Это может включать организацию круглых столов с участием представителей компетентных органов, гражданского общества, СМИ, блогеров, частного сектора и др. Широкая информационная кампания по легальной миграции и мобильности (напр., по шенгенским правилам) могла бы дополнить эти усилия и внести положительный вклад в начало диалога по либерализации визового режима с ЕС.

20. Статистику ЕВРОСТАТ см. по адресу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

21. Частично это явление вызвано тем, что некоторые сирийские армяне продолжили свою эмиграцию в Европу

ИЗДАНИЯ ПО ТЕМЕ

“Трехлетнее наблюдение состояния внешней миграции РА (2015 – 2017гг.) методом выборочного исследования”. Российско-Армянский (славянский) университет, проект “Содействие управлению миграцией и границами в Армении” (MIBMA) – финансируется ЕС, реализуется Международным центром по развитию миграционной политики (ICMPD), Ереван, 2016 г. См.: http://smsmta.am/upload/Survey_executive_summary_EN.pdf

Демографический справочник Армении, 2017 г. См.: <http://www.armstat.am/en/?nid=82&id=1991>

Макарян, Шушаник и Айкануш Чобанян (2014) “Институционализация миграционной политики в Армении, Азербайджане и Грузии” в международной миграции. Том 52, Выпуск 5, стр. 52-67.

Чобанян А. (2012) Об основах миграционной политики в Республике Армения (РА). Пояснительная записка “CARIM-East” 12/03. http://www.carim-east.eu/media/sociopol_module/Explanatory%20Notes%20Armenia%20-%2003.pdf

Чобанян А. (2011) Эволюция основ политики по вопросам миграции в Республике Армения с 1991 года. Аналитический обзор. CARIM East-Консорциум по прикладным исследованиям международной миграции. <http://www.carim-east.eu/media/Chobanyan.pdf>

Ереванский офис чешской НПО “People in Need” [“Человек в беде”], Отчет об оценке реализации Плана действий по миграционной политике на 2012-2016 годы и рекомендации по разработке нового плана действий. Ереван, 2015 г. (на армянском)

ССЫЛКИ

Стратегия миграционной политики Республики Армения (Приложение к протокольному решению № 12 от 23 марта 2017 г.), см.: <http://smsmta.am/?id=60220>

План действий по эффективной реализации миграционной стратегии Республики Армения на 2017-2021 годы, (Приложение к протокольному решению № 37 от 31 августа 2017 г.), см.: <http://smsmta.am/?id=60224>

Об утверждении структуры и перечня индикаторов Миграционного профиля Республики Армения (Приложение к протокольному решению № 44 от 19 октября 2017 г.). См.: http://smsmta.am/upload/Migration_Profile_Decree.pdf

Концепция интеграции лиц, признанных беженцами и получивших убежище в Республике Армения, а также долгосрочных мигрантов (Приложение к протокольному решению № 28 от 21 июля 2016 г.). См.: http://smsmta.am/upload/N_28_eng.pdf

Устранение
политических
пробелов в
отношении возмож-
ного массового
наплыва соиска-
телей убежища в
Армению

Петрос Агабабян

АНАЛИТИЧЕСКИЙ БРИФ

РЕЗЮМЕ

Присоединившись к Женевской конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу к ней в 1993 г., Армения приступила к созданию собственной системы убежища, что в конечном итоге привело к принятию Закона о беженцах в 1999 г. С тех пор Армения приняла около 3 тыс. соискателей убежища, предоставив защиту 2 271 человеку. Большинство этих людей спасались от вооруженных конфликтов на Ближнем Востоке. Если в среднем Армения принимала около 200 человек в год, то фактически это число колебалось, когда в регионах происхождения происходили военные действия или возникали вооруженные конфликты.

До настоящего времени в Законе о беженцах и его последующих поправках не устанавливалась конкретная политика в условиях возможного массового наплыва соискателей убежища на границе Армении. В этом контексте в Законе о беженцах и убежище 2008 г. (с изменениями, внесенными в 2015 г.) говорится о предоставлении временной защиты. Тем не менее, действующее законодательство остается неполным, поскольку в нем не предусмотрены конкретные меры по немедленному реагированию на чрезвычайные ситуации, включая обеспечение жильем и поддержкой нуждающихся или четкие положения об их обеспечении необходимых документов.

В настоящем аналитическом брифе предлагается внести поправки в Закон о беженцах и убежище с целью разработки Плана действий, содержащего надлежащие шаги, которые должны быть предприняты компетентными органами в случае массового наплыва соискателей убежища. Такие меры, в первую очередь, связаны со строительством лагерей, оказанием чрезвычайной помощи и предоставлением временной защиты в самих пунктах пересечения границы (ППГ).

В последние полвека массовый наплыв соискателей убежища часто ставит соответствующие принимающие страны перед лицом многочисленных проблем.¹ Международное сообщество ищет пути обеспечения соответствующего политического реагирования на такие сценарии, стремясь обеспечить защиту лиц, которые в ней нуждаются. В течение 1990-х годов военные конфликты в Югославии продемонстрировали необходимость специальных процедур для соответствующего реагирования на массовый наплыв лиц, перемещенных из-за вооруженных конфликтов.² В результате, ЕС активно работал над установлением минимальных стандартов для временной защиты. В 2001 г. была принята Директива Совета 2001/55/ЕС *On O минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового наплыва перемещенных лиц и о мерах поддержания баланса в усилиях государств-членов в связи с приемом таких лиц и последствиями такого приема*. Данная Директива:

- устанавливает для государств-членов ЕС порядок действий на случай массового прибытия иностранных граждан, которые не могут вернуться в свои страны, в частности из-за войны, насилия или нарушений прав человека;
- обеспечивает незамедлительную временную защиту для таких перемещенных лиц;
- обеспечивает баланс усилий государств-членов ЕС при приеме соискателей убежища, но без указания их обязательного распределения по странам ЕС.

С тех пор, в соответствии с этой Директивой, все государства-члены ЕС предоставляют временную защиту на период до одного года, который может быть продлен на период до двух лет. По истечении срока временной защиты государства ЕС должны принять меры для осуществления добровольного возвращения лиц, пользующихся защитой. Государства ЕС должны убедиться, что перемещенные лица готовы вернуться на родину. Люди должны иметь возможность ходатайствовать о предоставлении убежища.³ Однако из-за своей сложной процедуры эта Директива не применялась должным образом.

Со времени присоединения к Женевской конвенции и Протоколу к ней в 1993 г. Армения приняла политику, обеспечивающую защиту соискателей убежища и беженцев в соответствии с международными стандартами.⁴ Эта политика:

1. Примером тому является прибытие вьетнамских соискателей убежища в Гонконг, Таиланд и страны Восточной Азии, прибытие афганцев в Пакистан и Иран или прибытие иранцев в Турцию.

2. Европейская комиссия, Миграция и внутренние дела, Временная защита, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en

3. EUR-Lex, доступ к законодательству Европейского Союза, информация о документе "Временная защита в случае массового наплыва перемещенных лиц"

4. Национальное законодательство об убежище включает 23 закона, 42 правительственных постановления, 54 приказа и 10 стандартных операционных процедур в области убежища, принятых Государственной миграционной службой Армении.

- позволяет иммигрантам, прибывающим в массовом порядке, въезжать на национальную территорию;
- применяет принцип запрета на принудительную репатриацию к соответствующим лицам, не возвращая их в страны, где их жизни или свободам угрожает опасность;
- позволяет лицам, нуждающимся в международной защите, на законных основаниях находиться на национальной территории, гарантируя их основные права и свободы человека.

Если в предыдущем Законе о беженцах⁵ вообще не затрагивался возможный массовый наплыв соискателей убежища, в Законе о беженцах и убежище 2008 года этот вопрос рассматривается в четвертой главе, касающейся предоставления временной защиты. В трех соответствующих статьях указывается, что в случаях массового наплыва иностранных граждан или лиц без гражданства в Армению Правительство может предоставить им временную защиту на основании постановления правительства. Эти положения применяются, если соответствующие лица отвечают требованиям определения беженца, установленным национальным Законом о беженцах и убежище. Кроме того, определена процедура временной защиты, а также права и обязанности обладателей этого статуса. Закон также определяет основания для прекращения временной защиты. В 2009 г. постановлением Правительства был определен порядок оформления удостоверяющих личность документов лицам, которым предоставлена временная защита.⁶

В случае массового наплыва ходатайства о предоставлении убежища не регулируются индивидуальными процедурами или решениями Государственной миграционной службы. Ограниченные ресурсы подразделения по вопросам убежища (в настоящее время состоящего из семи сотрудников) недостаточны для проведения индивидуальных проверок в случае увеличения количества людей. Тем не менее, возможный массовый наплыв потребует немедленного реагирования в соответствии с международными стандартами.

Поэтому правительству вначале необходимо определить, следует ли предоставлять соответствующим соискателям убежища временную защиту, которая обеспечила бы им права, равные правам признанных беженцев.⁷ В случае положительного решения полиция оформляет удостоверяющие личность документы, действительные в течение одного года. Если предоставление временной защиты не прекращается в течение срока ее действия, полиция заменяет эти удостоверяющие личность

5. Закон был принят в 1999 г., в него были внесены поправки в 2001, 2002 и 2004 годах, и в конечном итоге он был отменен в 2009 г.

6. Постановление Правительства Республики Армения об установлении образца удостоверения личности беженца для предоставления временной защиты и порядок замены этого документа на проездной документ Конвенции (26 ноября 2009 г.; № 1367-N)

7. Предыдущее законодательство содержало положение, ограничивающее право на временную защиту соискателями убежища из соседних государств. Поскольку это ограничение было снято в 2015 г., все соискатели убежища пользуются правом на убежище наряду с дополнительными производными правами (социальными, медицинскими, образовательными, культурными и пр.).

документы на обычные проездные документы. Лица, которым предоставлена временная защита, не пользуются ни политическими, ни избирательными правами (за исключением прав на местном уровне). Они не могут претендовать на членство в политической партии в Армении или быть избранными или назначенными на должности в органах государственного управления или местного самоуправления.

ОПЦИИ ПОЛИТИКИ

Учитывая недавние события на Ближнем Востоке и географическую близость Армении к этому региону, массовый наплыв соискателей убежища в Армению остается реалистичным сценарием. Несмотря на положения о временной защите, действующее законодательство, безусловно, окажется неадекватным в случае массового наплыва. Следовательно, принятие Плана действий по устранению существующих пробелов в политике должно быть закреплено на законодательном уровне. При отсутствии законодательных оснований государство не может должным образом осуществлять свою политику.

Существует необходимость в установлении для правительства законодательных требований о принятии соответствующего плана действий.

Законные полномочия, предоставленные Государственной миграционной службе, ограничены положениями ее правового статуса. Поскольку другие государственные органы сохраняют юрисдикцию в отношении ряда вопросов, касающихся правового статуса, необходимо безотлагательно разработать совместный План действий, применимый ко всем компетентным государственным органам. Он должен обеспечить необходимые права соискателей убежища, что в настоящее время невозможно из-за существующих пробелов в законодательстве.

Закон, требующий наличия такого Плана действий, должен также определять конкретные сроки, в которые правительство должно утвердить План действий. Период в шесть месяцев после вступления в силу соответствующего закона представляется достаточным в этом отношении.

Более того, важно определить количество людей, составляющих “массовый наплыв”, который должен запустить выполнение такого Плана действий. Ни действующее законодательство Армении, ни международные договоры, к которым она присоединилась, не содержат четкого определения “массового наплыва”. Законодательство ЕС об убежище также не указывает точной цифры. Это количество всегда будет отличаться от страны к стране. Важно сбалансировать размер и скорость наплыва с размером Армении и способностью определять индивидуальный статус. Существует также необходимость в более четком и менее неоднозначном признании того, что началу действия режима временной защиты предшествует фактический массовый наплыв.⁸ План готовности позволит своевременно реагировать на массовый наплыв.

8. Такие подходы изложены в УВКБ ООН (2001) “Защита беженцев в ситуациях массового наплыва: Общие рамки защиты, глобальные консультации ес/гс/01/4 по международной защите. В частности см. пар. 14.

В случае массового наплыва в Армению более 2 тыс. соискателей убежища План действий должен предусматривать реализацию следующих мер:

1. Меры в пунктах пересечения границы (ППГ)
2. Меры по созданию/строительству временного жилья (лагеря)
3. Оказание срочной медицинской и социальной помощи
4. Предоставление временной защиты в Армении

1. Меры в пунктах пересечения границы

- Незамедлительная организация пересечения границы пострадавших лиц
- Организация тренингов для сотрудников ППГ по процедуре въезда для соискателей убежища
- Обеспечение ежедневной работы полицейского участка для поддержания общественного порядка и безопасности
- Обеспечение повседневной работы медицинских центров по оказанию медицинской помощи

2. Меры по созданию/строительству временного жилья (лагеря)

- Перемещение людей из ППГ в лагерь
- Выделение до двух гектаров земли для установки палаток и создания лагеря. Выделение и установка палаток в их распоряжение (100 палаток с 20 койками; или 70 палаток с 30 койками)
- Предоставление отдельной палатки сотрудникам Государственной миграционной службы для развертывания их деятельности
- Предоставление отдельной палатки сотрудникам медпунктов и социальным работникам для развертывания их деятельности
- Предоставление отдельной палатки полиции для развертывания их деятельности
- Обеспечение 6-8 точек питьевой водой и санузлов в лагере
- Обеспечение электропитания

3. Оказание срочной медицинской и социальной помощи

- Выделение необходимых продуктов питания и обеспечение крова из государственных резервов
- Привлечение социальных работников для обеспечения едой и жильем
- Взаимодействие с государствами, международными организациями, международными и зарубежными неправительственными организациями по вопросам оказания необходимой помощи соответствующим соискателям убежища (финансовая помощь, медикаменты, другое необходимое обеспечение)

4. Предоставление временной защиты в Армении

- Развертывание девяти сотрудников Государственной миграционной службы на ППГ
- Создание 2 рабочих групп
- Создание реестра для принятых лиц (включая ведение электронного реестра)
- Присвоение регистрационного номера каждой семье, с приложением фотографий
- Фотосъемка каждого человека (3x4 см) и печать в конце каждого дня
- Разработка документов, удостоверяющих личность соискателей убежища на основании данных, внесенных в электронный реестр; оформление удостоверяющих личность документов в течение трех дней
- Запросы в адрес Службы национальной безопасности и Полиции
- При необходимости сотрудничество с представителями Службы национальной безопасности, Полиции и других государственных органов, УВКБ ООН и прочих НПО.
- Выполнение постановления Правительства о предоставлении временной защиты лицам, въезжающим в Республику Армения в условиях массового наплыва
- Оформление удостоверяющих личность документов и законного проживания лицам, которым предоставлена временная защита, в паспортно-визовом отделе Полиции.

РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

В действующем законодательстве Армении об убежище отсутствует ясность в отношении прав, вытекающих из предоставления временной защиты в условиях массового наплыва. Обеспечение этих прав требует четкой политики и четко определенных полномочий для различных ответственных государственных органов. Проведенное исследование предполагает внесение следующих законодательных изменений:

- Внести изменения в Статью 61(4) Закона о беженцах и убежище, добавив в нее следующую формулировку: “Правительство Республики Армения утверждает План действий на случай массового наплыва соискателей убежища в Республику Армения, который предусматривает следующие меры, подлежащие реализации всеми компетентными органами: меры на ППГ; деятельность, связанная с организацией временного жилья (лагеря); оказание неотложной экстренной помощи; предоставление временной защиты в Армении”.

- Принятие постановления Правительства о предоставлении временной защиты лицам, въезжающим в Республику Армения в условиях массового наплыва (см. пример проекта в Приложении);
- План действий должен быть протестирован путем проведения практических учений с участием всех компетентных органов;
- Предложить Государственной миграционной службе выработать показатели для определения “массового наплыва” (размер наплыва, невозможность запуска процедуры индивидуальной проверки и пр.).

Публикации по теме

Официальный веб-сайт Государственной миграционной службы Министерства территориального управления и развития Республики Армения: www.smsmta.am

УВКБ ООН (2001) “Защита беженцев в ситуациях массового наплыва: Общие рамки защиты, глобальные консультации ес/гс/01/4 по международной защите. <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3ae68f3c24/protection-refugees-mass-influx-situations-overall-protection-framework.html>

Европейская комиссия, Миграция и внутренние дела, Временная защита: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en

Международный журнал беженского права [International Journal of Refugee Law], 1 сентября 1994 г., Мортен Кяэрум [Morten Kjaerum], “Опция временной защиты в Европе в 1990-е годы” [Option Temporary Protection in Europe in the 1990s], стр. 1

EUR-Lex, доступ к законодательству Европейского Союза, информация о документе “Временная защита в случае массового наплыва перемещенных лиц”, ссылка: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A33124>

Ссылки

Конвенция о статусе беженцев, Женева, 28 июля 1951 г.

Директива Совета 2001/55/ЕС от 20 июля 2001 г. о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и о мерах поддержания баланса в усилиях государств-членов в связи с приемом таких лиц и последствиями такого приема

Закон о беженцах, март 1999 г.

Закон о беженцах и убежище, 29 ноября 2008 г.

Закон Республики Армения о внесении изменений в Закон о беженцах и убежище, 16 декабря 2015 г.

Постановление Правительства Республики Армения об установлении образца удостоверения личности беженца для предоставления временной защиты и порядок замены этого документа на проездной документ Конвенции (26 ноября 2009 г.; № 1367-N)



АЗЕРБАЙДЖАН

Разработка комплексных национальных мер противодействия торговле людьми: опыт Азербайджана

Отчет о Национальном
плане действий по борьбе
с торговлей людьми в
Азербайджанской Республике
на 2014-2018 годы

Иванка Хайнцль

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий отчет разработан в ответ на официальный запрос, представленный в Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD) Главным управлением по борьбе с торговлей людьми Министерства внутренних дел Азербайджанской Республики. Управление обратилось с просьбой о предоставлении отзыва о Национальном плане деятельности по борьбе с торговлей людьми Азербайджанской Республики на 2014-2018 годы, а также поддержки и предложений по разработке следующего плана на 2019-2023 годы.

Доклад подготовлен в рамках Миграционной обсерватории Пражского процесса, реализуемой в рамках инициативы “Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии” (PP DATA), которая финансируется Европейским Союзом и осуществляется ICMPD, выполняющим функции Секретариата Пражского процесса. Инициатива PP DATA направлена на поддержание и дальнейшее укрепление сотрудничества в области миграции и убежища между странами Европейского Союза, Шенгенской зоны, Восточного партнерства, Западных Балкан, Центральной Азии, Россией и Турцией.

ЦЕЛИ ОТЧЕТА

В докладе анализируется структура и содержание третьего Национального плана деятельности (НПД) по борьбе с торговлей людьми Азербайджанской Республики на 2014-2018 годы в части соответствующих международных стандартов и практики. В частности, в анализе рассмотрены следующие вопросы:

1. Какие области борьбы с торговлей людьми охвачены в НПД?
2. Какие сферы деятельности потребуют дальнейшей разработки в свете соответствующих международных стандартов и руководящих принципов?
3. Как повысить эффективность следующего НПД Азербайджанской Республики?

В отчете также представлена успешная практика разработки, мониторинга и оценки национальных планов действий. Эта практика может рассматриваться в качестве полезных рекомендаций и быть адаптирована должностными лицами по борьбе с торговлей людьми к контексту любой страны.

Информация для текущего отчета была собрана на основе камеральных исследований в сотрудничестве с офисом ICMPD в Баку и Главным управлением по борьбе с торговлей людьми Министерства внутренних дел Азербайджанской Республики.

ОБЗОРНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Краткий обзор ситуации в области торговли людьми в Азербайджанской Республике

Азербайджанская Республика является страной происхождения, транзита и назначения для мужчин, женщин и детей, подвергающихся торговле людьми.

Основными странами назначения для азербайджанских жертв являются Федерация Малайзия, Турецкая Республика, Объединенные Арабские Эмираты и Российская Федерация, в то время как большинство иностранных жертв, эксплуатируемых на территории Азербайджана, являются выходцами из Китайской Народной Республики, Российской Федерации, Республики Узбекистан, Украины и Республики Туркменистан¹.

Основными зарегистрированными формами торговли людьми являются сексуальная и трудовая эксплуатация. В отчете Госдепартамента США о торговле людьми 2018 г. говорится, что азербайджанские мужчины и мальчики подвергаются принудительному труду, а женщины и дети становятся жертвами торговли людьми для сексуальной эксплуатации внутри страны и за рубежом. В отчете добавлен Пакистан как страна назначения для торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации к странам, перечисленным в правительственном докладе, упомянутом выше².

В отчете о торговле людьми также говорится о том, что "дети, в том числе ромского происхождения, подвергаются принудительному попрошайничеству и принудительному труду в качестве придорожных торговцев, а также в чайханах и свадебных учреждениях"³.

Азербайджанские жертвы торговли эксплуатируются в торговле, строительстве, сельском хозяйстве, продовольственно-фасовочных цехах, ресторанах и общественном питании, бытовых услугах и добыче нефти. Существует ряд заявлений об удалении органов, но до сих пор такие случаи не были выявлены⁴.

Кроме того, Азербайджан используется в качестве транзитной страны для жертв торговли людьми из стран Центральной Азии в ОАЭ, Турцию и Иран.

1. Ответ Азербайджана на вопросник для оценки выполнения Сторонами Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, Второй раунд оценки (представлен 1 июля 2017 г.), с. 5

2. Отчет о торговле людьми 2018 г., Государственный департамент США, июль 2018 г.

3. Там же

4. Оценка потребностей: Борьба с торговлей людьми в Азербайджанской Республике, МОМ, 2016 г.

Национальное законодательство по борьбе с торговлей людьми в Азербайджанской Республике и применимые международные документы.

Установление всесторонних национальных правовых и политических механизмов является основным требованием для эффективной борьбы с торговлей людьми. Национальное законодательство Азербайджанской Республики о борьбе с торговлей людьми криминализирует торговлю людьми, устанавливает административную структуру и координацию национальных мер по борьбе с торговлей людьми, запускает национальную систему перенаправления и ее ключевые элементы – идентификацию жертв, перенаправление, поддержку и защиту, компенсацию потерпевшим, а также инструменты для расследования и судебного преследования, стратегии предотвращения и меры для международного сотрудничества⁵. Аналогичным образом, национальное законодательство соответствует основным международным документам в области борьбы с торговлей людьми и тесно связанными с ней вопросами.

Законодательство Азербайджанской Республики о борьбе с торговлей людьми содержит комплексный правозащитный и жертвоцентристский подход и пропагандирует права жертв и принцип ненаказания.⁶

Национальные субъекты по борьбе с торговлей людьми в Азербайджанской Республике

В соответствии с Законом Азербайджанской Республики “О борьбе с торговлей людьми” в Министерстве внутренних дел создано Главное управление по борьбе с торговлей людьми, чтобы эффективно выполнять задачи, указанные в Национальном плане действий. Оно обеспечивает безопасность жертв торговли людьми, предоставляет жертвам торговли людьми профессиональную помощь, обобщает и хранит информацию о торговле людьми в едином центре и обеспечивает борьбу с торговлей людьми опытными и специально подготовленными полицейскими и специально оборудованными подразделениями полиции.

Наряду с выявлением и защитой жертв торговли людьми, Главное управление организует деятельность Целевой группы и уголовное преследование случаев торговли людьми в рамках своей ответственности. Главное управление напрямую подчинено Национальному координатору по борьбе с торговлей людьми.

В 2004 г. была создана рабочая группа по борьбе с торговлей людьми, которая оказывает помощь Национальному координатору и включает представителей основных субъектов по борьбе с торговлей людьми.

5. ГРЕТА, Отчет о выполнении Азербайджаном Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, 2014, с. 12.

6. Список с основными документами, которые составляют национальное законодательство Азербайджанской Республики о борьбе с торговлей людьми, и ратифицированные международные инструменты, представлены в Приложении 1 к настоящему отчету.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ПРАКТИКА ДЛЯ РАЗРАБОТКИ КОМПЛЕКСНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕР ПО БОРЬБЕ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ

Существует лишь несколько международных документов, в которых основное внимание уделяется разработке, реализации, мониторингу и оценке национальных планов действий и национальных стратегий в области борьбы с торговлей людьми.

- **УНП ООН, Инструменты борьбы с торговлей людьми, Нью Йорк, 2000 г.**

В Инструментах представлено руководство, передовая практика и рекомендации о ресурсах в следующих тематических областях: международная правовая база, оценка проблем и разработка стратегии, законодательная база, международное сотрудничество в области уголовного правосудия, правоприменение и судебное преследование, идентификация жертв, иммиграционный статус жертв и их возвращение и реинтеграция, помощь жертвам, предотвращение торговли людьми, а также мониторинг и оценка.

- **Целевая группа Пакта стабильности (SPTF), Руководство для национальных планов действий по борьбе с торговлей людьми, 2000 г.**

В Пакте стабильности для Юго-Восточной Европы Целевая группа по борьбе с торговлей людьми разработала руководящие принципы для подготовки национальных планов действий по борьбе с торговлей людьми. В руководящих принципах рассматриваются цели, мероприятия и показатели успешности, а также предлагаются организации, которые могут взять на себя ответственность за осуществление планов действий.

- **Межведомственная координационная группа по борьбе с торговлей людьми (ICAT), Поворот к доказательству: Создание эффективных мер борьбы с торговлей людьми с использованием накопленных знаний и совместного подхода к мониторингу, оценке и обучению, 2016 г.**

В тематическом докладе Межведомственной координационной группы по борьбе с торговлей людьми (ICAT) основное внимание уделяется состоянию оценки в секторе борьбы с торговлей людьми. Он отражает ноухау и опыт шести международных организаций и субъектов, входящих в рабочую группу ICAT, а именно Международной организации труда (МОТ), Международной организации по миграции (МОМ), Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) и Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН).

- **ICMPD, Руководящие принципы по разработке комплексных национальных мер по борьбе с торговлей людьми, Вена 2006 г.**

В Руководстве содержится всесторонний комплекс мер, которые необходимо предпринять субъектам для борьбы с торговлей людьми в четырех основных областях, требующих действия – профилактика, поддержка и защита, расследование и судебное преследование, вспомогательная структура.

- **ICMPD, Руководство по мониторингу и оценке национальных планов действий по борьбе с торговлей людьми, Вена 2010 г.**

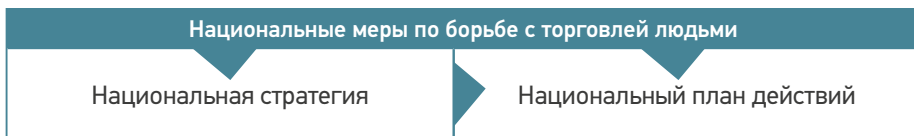
Руководство дополняет вышеупомянутые Руководящие принципы, предлагая простые в применении рекомендации о том, как отслеживать, анализировать, оценивать и отчитываться о реализации национальных планов действий по борьбе с торговлей людьми.

Национальный план действий (НПД) по борьбе с торговлей людьми является важным инструментом для распределения обязанностей и координации действий субъектов борьбы с торговлей людьми, таких как правительственные органы, гражданское общество, международные организации и т.д. в рамках целостного подхода.⁷ НПД является отдельной частью общей национальной политики по борьбе с торговлей людьми.

“Руководящие принципы по разработке и реализации комплексных национальных мер по борьбе с торговлей людьми” предлагают формировать комплексные национальные меры по борьбе с торговлей людьми из двух уровней:

Стратегический уровень, сформулированный в Национальной стратегии по борьбе с торговлей людьми. Он описывает, ЧТО должно быть достигнуто в долгосрочной перспективе. Стратегия определяет приоритеты страны в области борьбы с торговлей людьми и устанавливает стратегические цели и задачи.

Оперативный уровень, сформулированный в НПД, описывает, КАК могут быть достигнуты стратегические цели и задачи, определенные в стратегии по борьбе с торговлей людьми. НПД определяет конкретные меры/действия, которые необходимо реализовать в краткосрочной перспективе.



7. Руководство по мониторингу и оценке национальных планов действий по борьбе с торговлей людьми, Вена 2011 г., с. 19

Тематически национальные меры о борьбе с торговлей людьми должны соответствовать четырем компонентам:

1. Вспомогательная структура
2. Предотвращение
3. Поддержка и защита жертв и жертв-свидетелей
4. Расследование и судебное преследование торговли людьми.

При разработке целей и мер в вышеуказанных областях как национальная стратегия, так и национальный план действий должны отражать несколько **руководящих принципов**⁸:

- **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ** – государственные субъекты по борьбе с торговлей людьми в полной мере участвуют, берут на себя обязательства и ответственность в процессе разработки национальных мер по борьбе с торговлей людьми. Это предполагает принятие координированного подхода – создание Национального координатора по борьбе с торговлей людьми и многопрофильной национальной рабочей группы (группы экспертов).
- **УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА** – привлекать членов гражданского общества к процессу принятия решений и адекватно отражать их мнения и рекомендации при разработке и реализации национальных мер по борьбе с торговлей людьми. Гражданские организации должны быть частью существующих механизмов перенаправления жертв, а также национального механизма обмена информацией.
- **ПРАВАЗАЩИТЕЛЬНЫЙ ПОДХОД** – национальные меры по борьбе с торговлей людьми должны основываться на международных стандартах в области прав человека и поощрять и защищать права человека, особенно жертв. В соответствии с ним, права человека жертв лежат в основе национального законодательства о борьбе с торговлей людьми и ответных действий в целом. **Самыми важными правами, которые нарушаются** в связи с торговлей людьми, являются: право на свободу и безопасность; право не содержаться в рабстве или подневольном состоянии; право на гуманное обращение и уважение достоинства человека; право на свободу передвижения и свободу выбора места жительства; право не подвергаться пыткам; право на жизнь; право на здоровье. Подробные процедуры внедрения правозащитного подхода перечислены в докладе УВКПЧ ООН Экономическому и социальному совету “Рекомендуемые и руководящие принципы в области прав человека и торговли людьми” E/2002/68/.
- **МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЙ И МЕЖСЕКТОРАЛЬНЫЙ ПОДХОД** – всех аспекты торговли людьми необходимо учитывать одновременно, чтобы

8. Руководящие принципы по разработке и реализации комплексных национальных мер по борьбе с торговлей людьми, ICMPTD 2006 г., с. 21-26

обеспечить эффективные контр-стратегии. Междисциплинарный подход необходим, поскольку знания и опыт различных дисциплин и их соответствующих методов объединяются для разработки мер по предотвращению и противодействию торговле людьми. Меры/действия должны быть разработаны и реализованы таким образом, чтобы охватывать широкий круг секторов – судебный, образовательный, медицинский, рынок труда и пр. Они должны привлекать всех соответствующих государственных и неправительственных субъектов и обеспечивать регулярный обмен информацией между разными субъектами.

- **УСТОЙЧИВОСТЬ** – реализованная система способна выдерживать и адаптироваться к изменению условий в течение длительного периода. Не должно быть критических зависимостей (таких как один главный донор), которые могут легко разрушить систему. Устойчивый подход и меры должны обеспечивать максимально эффективное использование существующих ресурсов (финансовых, человеческих, административных и пр.) и следовательно, предотвращать потерю “инвестиций” в национальные меры по борьбе с торговлей людьми. Устойчивость может быть обеспечена путем реализации всех вышеупомянутых принципов вместе с периодическим анализом НПД и параллельным мониторингом его реализации, активизации некоторых мер по борьбе с торговлей людьми (напр., включение тренингов по борьбе с торговлей людьми для сотрудников полиции в регулярную учебную программу полицейских академий), применения подхода мультипликатора (напр., “тренировка тренеров”), регулярных ассигнований из государственного бюджета.

Основой национальных мер по борьбе с торговлей людьми является **национальная стратегия по борьбе с торговлей людьми**⁹. Стратегия начинается с формулирования обоснования для ее разработки – почему необходимы меры по борьбе с торговлей людьми. Общая цель, руководящие принципы и приверженность государственных субъектов поддержке и реализации национальных мер по борьбе с торговлей людьми образуют **Преамбулу**. За Преамбулой следует подробный **фондовый анализ** текущей ситуации в стране в контексте торговли людьми. Анализ помогает определить проблемы и следовательно, стратегические цели. Он должен содержать анализ состояния дел в четырех упомянутых выше областях: вспомогательная структура, предотвращение, поддержка и защита жертв и жертв-свидетелей, а также расследование и судебное преследование торговли людьми. Наконец, в анализе должны быть определены субъекты борьбы с торговлей людьми, а также их роли и обязанности.

Исходя из этого, вторая часть национальной стратегии формулирует **стратегические цели** национальных мер по борьбе с торговлей людьми и **задачи**, необходимые для их достижения. Цели, сформулированные на стратегическом уровне, соответствуют среднесрочным и долгосрочным задачам, которые должны быть достигнуты в течение следующих двух-пяти лет.

9. Там же, с. 29



Каждая стратегическая цель должна иметь четкую привязку к фоновому анализу и формулироваться в соответствии с руководящими принципами.

Каждая стратегическая цель далее подразделяется на **задачи**. Для каждой задачи Стратегии необходимо определить соответствующие **меры НПД** в следующих категориях:

- **Результаты:** услуги и/или продукты, которые будут производиться при осуществлении деятельности для достижения желаемых результатов.
- **Конкретные мероприятия и суб-мероприятия:** они должны быть сформулированы таким образом, чтобы способствовать достижению результатов. Когда необходимо, суб-мероприятия могут быть сформулированы как часть более обширной деятельности.
- **Распределение обязанностей и сроков:** Обычно в осуществлении НПД участвует целый ряд субъектов – различных государственных учреждений и НПО. Поэтому ответственность за различные виды деятельности должна быть четко определена.
- То же касается определения точных **сроков**. Они должны быть как можно более подробными, но также реалистичными для выполнения.
- **Планирование ресурсов и бюджет:** каждый НПД нуждается в финансовых и человеческих ресурсах для реализации. Часто национальный план действий совместно финансируется несколькими государственными учреждениями или различными внешними донорами. Поэтому критически важно выработать приблизительный и реалистичный бюджет, чтобы иметь возможность оценить необходимые ресурсы¹⁰.

Кроме того, для успешного осуществления НПД крайне важно, чтобы **критерии и показатели мониторинга и оценки** планировались заранее и включались в структуру НПД.

В таблице ниже показаны функциональные связи между стратегическим и операционным уровнями национальных мер по борьбе с торговлей людьми¹¹:



10. Руководство по мониторингу и оценке национальных планов действий по борьбе с торговлей людьми, Вена 2011 г., с. 58

11. Руководящие принципы по разработке и реализации комплексных национальных мер по борьбе с торговлей людьми, ICMPD 2006 г., с. 18

АНАЛИЗ НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ПО БОРЬБЕ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ НА 2014-2018 ГОДЫ В ЧАСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

План был утвержден Распоряжением Президента Азербайджанской Республики № 667 от 24.07.2014. Основным органом координации и осуществления НПД является Министерство внутренних дел и Главное управление по борьбе с торговлей людьми. НПД разрабатывается как продолжение мер, осуществляемых в рамках предыдущего национального плана действий на 2009-2013 годы, и основывается на понимании того, что торговля людьми является серьезным нарушением прав человека, эффективная реакция на которое требует совместного подхода и синхронных действий всех правительственных и неправительственных субъектов, а также активного международного сотрудничества.

Национальный план деятельности как инструмент борьбы с торговлей людьми был сформулирован в Ст. 6 Закона о торговле людьми.

Статья 6. Национальный план деятельности по борьбе с торговлей людьми

6.1. Утверждаемый соответствующим органом исполнительной власти Азербайджанской Республики Национальный план деятельности по борьбе с торговлей людьми (далее — Национальный план деятельности) преследует цель обеспечить продуктивную систему, создающую возможность для взаимной деятельности соответствующих структур в борьбе с торговлей людьми.

6.2. Национальный план деятельности предусматривает основные обязанности в борьбе с торговлей людьми, участие различных структур (органов исполнительной власти, неправительственных организаций, международных партнеров и других органов) в их выполнении и увязывание деятельности данных структур со стороны Национального координатора, другие мероприятия в сфере борьбы с торговлей людьми.

6.3. В целях повышения результативности Национального плана деятельности, в том числе обеспечения безопасности людей и сохранности сведений, выполнение обязанностей участниками Национального плана деятельности основывается на принципе "обладания только необходимыми данными". Применение данного принципа предусматривает, что участие



сторон Национального плана деятельности по борьбе с торговлей людьми ограничено только их полномочиями и носит цель эффективной защиты сторон Национального плана деятельности от подверженности коррупции и влияния преступников, занимающихся торговлей людьми.¹²

НПД состоит из двух основных глав. В первой представлена информация о целях, принципах реализации и соответствующих субъектах борьбы с торговлей людьми. За этой информацией следуют одиннадцать тематических разделов, в которых представлены подробные цели в разных сферах национальных мер по борьбе с торговлей людьми. Эта глава завершается разделом о финансовых ресурсах, доступных для реализации НПД.

Вторая глава озаглавлена “План действий” и содержит подробное описание мероприятий, соответствующих мерам, сформулированным в каждом из вышеупомянутых одиннадцати тематических разделов. Каждому мероприятию присваивался исполнительный орган(ы) и сроки реализации.

В свете изложенных выше международных стандартов, две части документа имеют характеристики как национальной стратегии, так и национального плана действий. Перечисленные меры в первой главе в значительной степени соответствуют требованиям национальной стратегии. Аналогично, структура и информация, представленные во второй главе, касаются элементов национального плана действий.

Дальнейший анализ будет следовать этому предположению и параллельно рассмотрит предлагаемые задачи и меры в главе 1 и соответствующие мероприятия в главе 2 документа.

ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Первый раздел (тематическая область) третьего Национального плана деятельности по борьбе с торговлей людьми Азербайджанской Республики устанавливает **цель НПД: обеспечить продолжительность мер по следующим направлениям:**

- Защита от всех форм торговли людьми
- Выявление и предотвращение коренных причин торговли людьми
- Снижение риска торговли людьми и обеспечение социальной защиты уязвимых групп населения
- Идентификация и профилактика всех форм торговли людьми
- Защита жертв
- Улучшение условий жизни жертв и потенциальных жертв торговли людьми.

12. Закон Азербайджанской Республики о борьбе с торговлей людьми, принятый 28 июня 2005 г., с изменениями, внесенными Законом № 609-IVQD от 19 апреля 2013 г., доступен на английском языке по ссылке <https://mia.gov.az/?/en/content/336/>

Далее НПД устанавливает структуру субъектов по борьбе с торговлей людьми в Азербайджане, а также координационный орган – Национального координатора по борьбе с торговлей людьми.

В первом разделе приводятся руководящие принципы НПД. Эти принципы согласуются с международными стандартами.¹³ НПД следует правозащитному подходу, заявляя о недискриминационном отношении к жертвам, подчеркивая их безопасность и благополучие, а также отмечая принцип невиктимизации во всех задачах и видах деятельности по борьбе с торговлей людьми.

Межсекторальный и междисциплинарный подход и принцип участия гражданского общества обеспечиваются путем привлечения к борьбе с торговлей людьми неправительственных организаций, а также международных организаций и представителей широкого круга социальных, экономических, правовых и пр. областей, связанных с торговлей людьми.

Принцип государственной ответственности применяется путем применения согласованных правительственных мер по борьбе с торговлей людьми и путем гармонизации правовых определений и процедур, в то время как общая цель НПД ориентирована на принцип устойчивости.

Международные стандарты	НПД Азербайджанской Республики на 2014-2018 годы
Государственная ответственность	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Государственная исполнительная власть за разработку и реализацию мер по борьбе с торговлей людьми в Азербайджане; ▶ Государственный национальный координационный орган по борьбе с торговлей людьми.
Участие гражданского общества	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Привлечь неправительственные организации к борьбе с торговлей людьми.
Правозащитный подход	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Предотвращать дискриминацию в отношении жертв торговли людьми в обществе; ▶ Обеспечивать безопасность жертв торговли людьми и вежливое поведение по отношению к ним; ▶ Исполнение обязанностей исключительно основываясь на принципе получения необходимой информации.
Междисциплинарный и межсекторальный подход	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Реализация профилактических мер правового, политического, социально-экономического и организационного характера; ▶ Развитие международного сотрудничества в области борьбы с торговлей людьми.
Устойчивость	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Цель НПД: "обеспечить продолжительность мер, принятых в нескольких направлениях: / .../"¹⁴

13. Национальный план деятельности по борьбе с торговлей людьми Азербайджанской Республики на 2014-2018 годы, Раздел 2, Цели и принципы реализации Национального плана деятельности

14. Там же

Рекомендации:

- Рассмотреть возможность подготовки полного **фонового анализа**. Помимо описания руководящих принципов и списка основных субъектов борьбы с торговлей людьми, анализ должен содержать информацию о текущих событиях в области борьбы с торговлей людьми в стране по всем тематическим областям НПД. Новые тенденции, срочные вопросы, незаполненные пробелы и возникающие потребности помогут установить стратегические цели **следующего НПД**.

Следующие **десять тематических областей** разрабатываются в НПД в соответствии с четырьмя компонентами, предложенными международными стандартами:

Международные стандарты	НПД Азербайджанской Республики на 2014-2018 годы
Компоненты	Тематические области
Вспомогательная структура	▶ Законодательные меры в области борьбы с торговлей людьми.
	▶ Координация деятельности участников НПД, поддержка и ресурсы на борьбу с торговлей людьми
Предотвращение	▶ Предотвращение торговли людьми и усиление ее профилактики
	▶ Публичность в отношении борьбы с торговлей людьми
Поддержка и защита жертв и жертв-свидетелей	▶ Реабилитация и реинтеграция жертв торговли людьми
	▶ Улучшение оказания помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми
	▶ Защита жертв торговли людьми
Расследование и судебное преследование торговли людьми	▶ Уголовное преследование преступления торговли людьми
.....	▶ Развитие сотрудничества в области борьбы с торговлей людьми

Каждый из рекомендуемых четырех компонентов с соответствующими тематическими областями в НПД более подробно рассматривается ниже.

ВСПОМОГАТЕЛЬНАЯ СТРУКТУРА

Компонент вспомогательной структуры описывает стратегические цели, задачи и мероприятия, связанные с национальной организацией борьбы с торговлей людьми. Он посвящен координационным структурам – кто и как, и описывает всех субъектов – правительственные, неправительственные и международные организации. Этот компонент также охватывает правовую и нормативную базу – гармонизацию национального законодательства о борьбе с торговлей людьми и принятие (при необходимости) международных правовых документов. Управление информацией и сбор данных является еще одним аспектом вспомогательной структуры. Основное внимание уделяется имеющимся и доступным данным, которые имеют решающее значение для оптимизации мер по борьбе с торговлей людьми – какая информация собирается, кем, как она хранится, предоставляется и анализируется. Мобилизация ресурсов и бюджета является четвертой областью этого компонента, ориентированной на цели и мероприятия, связанные с управлением финансовыми, человеческими и техническими ресурсами. Последним очень важным и часто недооцененным элементом стратегической структуры является анализ, мониторинг и оценка национальной стратегии и НПД. Этими мероприятиями можно определить успех национальных мер по борьбе с торговлей людьми и обеспечить его адаптацию к новым тенденциям.

- | Анализ |** означает регулярное определение степени успеха национальных мер по борьбе с торговлей людьми. В анализе основное внимание уделяется целям на обоих уровнях
- | Мониторинг |** представляет собой непрерывный сбор и анализ данных. Он направлен на предоставление индикаторов прогресса на обоих уровнях
- | Оценка |** представляет собой систематический сбор и анализ предопределенной информации для вынесения суждений, повышения эффективности программы и/или генерирования знаний для принятия решений о будущих программах. Это происходит на оперативном уровне.

Цели и задачи, перечисленные в НПД Азербайджанской Республики на 2014–2018 годы, охватывают большинство упомянутых выше элементов. Он определяет основное законодательство по борьбе с торговлей людьми и формулирует в качестве целей гармонизацию национальных правовых актов в связи с обязательствами, вытекающими из реализации различных международных документов, ратифицированных Азербайджаном. Внимание также уделяется обновлению национального механизма перенаправления, а также другим положениям, касающимся поддержки жертв. В документе НПД описывается координационная структура мер по борь-

бе с торговлей людьми в Азербайджане – национальный координатор по борьбе с торговлей людьми, его роль и обязанности в реализации НПД. Он устанавливает мобилизацию финансовых ресурсов и связь со внешним донорами и неправительственными организациями.

Кроме того, укрепление международного сотрудничества рассматривается как отдельная тематическая область – **Развитие сотрудничества в области борьбы с торговлей людьми**. Выбран подробный подход и конкретные направления сотрудничества: правоохранительная деятельность, совершенствование законодательства, благосостояние несовершеннолетних, лишенных родительской опеки, и поддержка жертв.

Подчеркивание определенной темы национальных мер по борьбе с торговлей людьми в рамках стратегического документа дает возможность проводить исследования и добиваться результатов при необходимости. Структура, предложенная международными стандартами, должна использоваться в качестве руководящих принципов, но национальные органы власти должны решить, какая проблема или область реагирования требует большего внимания и должны установить более стратегические цели для достижения лучшего воздействия, как это сделано в приведенном выше примере.

В этих двух тематических областях не рассматриваются цели и действия, связанные со **сбором и обменом данными**. Этот аспект требует целенаправленных институциональных усилий, координации, приверженности и доверия между субъектами по борьбе с торговлей людьми, а также некоторых технических возможностей. Создание национальной базы данных жертв и/или лиц, совершивших торговлю людьми, является одним из столпов эффективного противодействия торговле людьми.

Управление информацией и сбор данных тесно связаны с мониторингом. В нынешнем НПД отсутствуют стратегические цели или конкретные мероприятия, связанные с мониторингом и оценкой. Целесообразно предусмотреть такие действия в ходе разработки следующего НПД.



“Чтобы определить успех национальных мер по борьбе с торговлей людьми, недостаточно оценивать только элементы оперативного уровня, изучая деятельность по борьбе с торговлей людьми, или рассматривать только стратегический уровень, определяя достижение стратегических целей. Вместо этого нужно смотреть на все элементы, а именно: мероприятия, ожидаемые результаты, задачи и стратегические цели”.¹⁵

План действий или оперативный уровень мер по борьбе с торговлей людьми, связанный с тематической областью **Законодательные меры в области**

15. Руководящие принципы по разработке и реализации комплексных национальных мер по борьбе с торговлей людьми, ICMPD 2006 г., с. 37

борьбы с торговлей людьми, имеет очень четкие и подробные мероприятия, которые соответствуют областям законодательного улучшения, установленным в стратегической части документа. Установлены ответственные органы и сроки.

Мероприятия, включенные в две другие области – **Координация и Сотрудничество** – тематически отражают стратегические цели, но формулировка должна быть более точной и конкретной. Некоторые из формулировок выглядят как цели или задачи, а не конкретные мероприятия. Целесообразно иметь как можно более конкретные мероприятия с конкретными сроками и исполнительными органами¹⁶.

Рекомендации:

- **Приоритезировать** стратегические области борьбы с торговлей людьми и определить дополнительные стратегические цели и мероприятия, когда это необходимо.
- **Четко сформулировать** стратегические цели и соответствующие конкретные мероприятия. Национальная стратегия должна состоять не из мероприятий, а из стратегических целей и задач. Национальный план деятельности должен состоять только из конкретных достижимых мероприятий.
- Планирование мероприятий, связанных **со сбором и обменом данными**
- Планировать и включать **мониторинг и оценку** национальных мер по борьбе с торговлей людьми как регулярной деятельности. Получить дополнительную информацию об этом при необходимости.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ

Предотвращение является одной из центральных областей любых мер по борьбе с торговлей людьми. Профилактические меры направлены на устранение коренных причин торговли людьми на основе междисциплинарного скоординированного подхода. Он основан на стратегиях расширения прав и возможностей (средств к существованию, образования и пр.) и стратегиях, направленных на пресечение явления торговли людьми. Международные стандарты предполагают, что превентивные действия должны охватывать следующие направления:

- **Повышение осведомленности:** комплексные мероприятия по повышению осведомленности, содержащие четкую информацию и сообщения, связанные с явлением торговли людьми: риски, последствия, поддержка жертв и пр.

16. Национальный план деятельности по борьбе с торговлей людьми Азербайджанской Республики на 2014-2018 годы, Раздел 13.1. Законодательные меры в области борьбы с торговлей людьми

- **Образование:** индивидуальные образовательные мероприятия для субъектов по борьбе с торговлей людьми, а также для различных групп риска
- **Снижение уязвимости:** снижение уязвимости перед торговлей людьми и повторной торговлей людьми и увеличение возможностей для получения средств к существованию для групп риска. Предусмотреть мероприятия в социально-экономической области, мероприятия, связанные с ликвидацией дискриминационной практики и поощрением гендерного равенства, мероприятия, связанные с процессом легальной миграции.

Превентивные цели, предусмотренные в НПД Азербайджанской Республики на 2014-2018 годы, охватывают все указанные области.

Общественная осведомленность о явлении и рисках стать жертвой заявляется как стратегическая цель.¹⁷ Также добавляется наращивание потенциала путем обучения представителей субъектов по борьбе с торговлей людьми, особенно специалистов, работающих непосредственно с жертвами. Образовательный аспект предотвращения дополняется обязательством по устойчивой подготовке специалистов и проведению научных исследований по различным аспектам торговли людьми.

Тематическая область профилактики ориентирована на несколько групп риска и форм торговли людьми – детей, социально уязвимых семей и отдельных лиц, жертв торговли людьми, детского труда и торговли детьми, торговли людьми в целях трудовой эксплуатации. Возможности трудоустройства и социальная поддержка рассматриваются как инструменты для снижения уязвимости этих групп риска.¹⁸

План **действий** тематической области “Предотвращение” включает 10 мероприятий, соответствующих целям, установленным в главе о стратегии. Однако, как упоминалось в ранее обсуждавшихся тематических областях, формулировка некоторых мероприятий является неопределенной. Причиной этого может быть то, что за перечисленными мероприятиями закреплено много ответственных субъектов для их реализации. Разнообразие ведомств-исполнителей определенно затрудняет получение подробного описания планируемых мероприятий. Тем не менее такие усилия должны быть предприняты.

Рекомендации:

- Четко сформулировать **стратегические цели и соответствующие конкретные мероприятия.**

17. Там же, Раздел 2, Цели и принципы реализации Национального плана деятельности
18. Там же, Раздел 4, Предотвращение торговли людьми и усиление ее профилактики

- Национальная стратегия должна состоять не из мероприятий, а из стратегических целей и задач.
- Национальный план деятельности должен состоять только из конкретных достижимых мероприятий.

ПОДДЕРЖКА И ЗАЩИТА ЖЕРТВ И ЖЕРТВ-СВИДЕТЕЛЕЙ

Защита жертв и помощь жертвам должны составлять ядро борьбы с торговлей людьми. Путем применения жертвоцентристского и правозащитного подхода необходимо установить комплексную систему защиты. Система должна быть гибкой, чтобы реагировать на все формы эксплуатации, а также на личные обстоятельства, максимально адаптироваться к новым тенденциям и постоянно обновляться посредством мониторинга. Перенаправление жертв в специализированные службы для оказания помощи должно быть организовано и институционализировано как национальный механизм перенаправления или аналогичная практика.

В рамках национальных мер по борьбе с торговлей людьми¹⁹ меры поддержки и защиты должны включать:

- **Система идентификации жертв:** общие показатели для идентификации, круглосуточная доступность, жилье в кризисных ситуациях и вмешательство. Эта система должна быть адаптирована к новым тенденциям – новым формам торговли людьми и новым группам риска среди жертв.
- **Период размышления/реабилитации и статус проживания** – предоставляется жертве для стабилизации ее физического и эмоционального состояния, получения немедленной медицинской и социальной помощи, принятия решения о ее сотрудничестве с государственными органами в уголовном судопроизводстве, принятия решения о немедленном возвращении домой.
- **Социальная поддержка и защита жертв, включая доступ к рынку труда и образованию:** система социальной поддержки для оказания услуг, ориентированных на потребности жертв; безопасное жилье, здравоохранение, финансовая помощь, психосоциальные консультации, юридическая помощь, перевод и культурное посредничество, когда это необходимо, содействие контактам с семьей, образовательные и профессиональные возможности, доступ к рынку труда.

19. Guidelines for development and Implementation of a Comprehensive National Anti-Trafficking Response, ICMPD 2006, p.44-49

- **Доступ к гражданским процедурам и компенсациям, защита свидетелей и судебное обращение с жертвами-свидетелями:** поддержка, предоставляемая до, во время и после уголовного разбирательства. Непрерывная оценка риска должна обеспечивать безопасность жертвы-свидетеля.
- **Возвращение, (ре)интеграция, социальная вовлеченность:** в случае возвращения необходимо обеспечить безопасность жертвы. Если возвращение невозможно или нереализуемо, следует искать альтернативные решения. Государству следует содействовать реинтеграции и социальной вовлеченности всех жертв торговли людьми.²⁰

Нынешний НПД Азербайджанской Республики предлагает ряд стратегических целей, которые необходимо достичь, и меры, которые необходимо предпринять в области защиты жертв. В документе принят принцип недискриминации и гендерно-чувствительный подход, полное признание прав человека жертв, оказание помощи только с согласия потерпевшего, применение принципа наилучших интересов ребенка в случаях торговли детьми.²¹

Защита жертв – самая большая и наиболее продуманная часть плана действий и состоит из трех различных тематических областей.

Реабилитация и реинтеграция жертв торговли людьми устанавливает в качестве главной стратегической цели восстановление жертв и их жизни посредством психологической и медицинской реабилитации, социальной поддержки, правовой помощи и предоставления возможностей для образования, трудоустройства и жилья.

Задачи касаются непрерывного обучения и наращивания потенциала специалистов в области борьбы с торговлей людьми в целях обеспечения наилучшей успешной защиты и услуг – сотрудников правоохранительных органов и специалистов по уголовному преследованию, социальных работников, психологов, медицинского персонала, юристов и других профессионалов, которые оказывают прямую поддержку (сотрудники приютов и центров помощи жертвам торговли людьми). Кроме того, будет поощряться участие провайдеров гражданского общества, предоставляющих конкретные услуги жертвам.

Одной из менее изученных тем в этой главе является реагирование на особые потребности иностранных жертв торговли людьми, выявленных на территории Азербайджана. Программы реинтеграции и социального вовлечения должны быть адаптированы для немедленных и долгосрочных потребностей этих лиц.

20. ОБСЕ/БДИПЧ. Руководящие принципы по соблюдению прав человека в процессе возвращения жертв торговли людьми, 2014 г.

21. Национальный план деятельности по борьбе с торговлей людьми Азербайджанской Республики на 2014-2018 годы, План действий, Разделы 6,7,8

Улучшение помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми и их защиты сочетает меры, связанные с детьми-потенциальными жертвами и детьми-жертвами торговли людьми. Устанавливается вспомогательная структура, основанная на защите прав детей и принципе наилучших интересов ребенка. Предусмотрено тесное сотрудничество между органами по борьбе с торговлей людьми и защите детей в Азербайджане и определены некоторые группы риска – дети, воспитываемые в учреждениях, дети из неблагополучных семей и дети, бросившие школу.

Мониторинговые меры предусмотрены в случаях усыновления детей, а также случаев защиты детей и опеки. Важной стратегической целью является создание нового института по оказанию социальной поддержки детям.

В третьей тематической области, **Охрана жертв торговли людьми**, речь идет о безопасности и защите жертвы, особенно в ходе уголовного судопроизводства. Кроме того, эта глава устанавливает защиту жертв, являющихся гражданами Азербайджана за рубежом дипломатическими представителями и консульскими учреждениями Азербайджанской Республики.

Общее число предлагаемых целей и задач в этих трех тематических областях – двенадцать. В **Плане действий** они выражены более чем пятнадцатью конкретными мероприятиями. Положения в области социальной поддержки и защиты, а также (ре)интеграции и социального вовлечения жертв охвачено довольно подробно. Особое внимание уделяется детям как уязвимой группе.

Однако некоторые области поддержки жертв остаются неохваченными. **Система идентификации жертв** редко упоминается. В Азербайджане имеются общие индикаторы для идентификации жертв. Можно включить мероприятия, связанные с постоянным мониторингом их реализации и потенциального обновления.

Процесс предоставления **периода размышления** и связанные с ним результаты – сотрудничество с властями, получение поддержки, разрешение на проживание для иностранных жертв – можно было бы шире представить в стратегии и плане действий. Например, очень часто существует озабоченность по поводу сотрудничества в период размышления и в ходе уголовного судопроизводства. Сотрудничество между правоохранительными органами и консультационными центрами и приютами может приобрести напряженность. Таким образом, может потребоваться содействие путем разработки официальной процедуры.

Как уже упоминалось в ранее обсуждавшихся тематических областях, формулирование целей и конкретных мер в обеих частях НПД часто является неточным. При разработке следующего национального плана следует учитывать стратегические цели, соответствующие задачи и конкретные мероприятия.

Рекомендации:

- Добавить конкретные цели и мероприятия, связанные с иностранными жертвами торговли людьми: напр., перевод, культурное посредничество, требования к разрешению на проживание и пр.
- Добавить цели и меры, связанные с установленной системой для идентификации жертв торговли людьми
- Добавить цели и меры, связанные с оказанием поддержки жертвам в период размышления и судебного разбирательства
- Четко сформулировать стратегические цели и соответствующие конкретные мероприятия. Национальная стратегия должна состоять не из мероприятий, а из стратегических целей и задач. Национальный план деятельности должен состоять только из конкретных достижимых мероприятий.

Одобрение:

Выделение отдельной главы о **детях** как уязвимой группе и жертвах торговли людьми позволяет властям подойти к этим проблемам подробно и с ориентацией на получателя. Это выдающийся пример приверженности Главного управления по борьбе с торговлей людьми при реализации адекватных мер, ориентированных на лучшие интересы ребенка.

РАССЛЕДОВАНИЕ И СУДЕБНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

Первым шагом к успешным расследованиям и уголовному преследованию случаев торговли людьми является идентификация жертв. Четкое определение и криминализация торговли людьми имеет решающее значение не только для осуждения правонарушителей, но также для проведения расследований и международного сотрудничества судебных органов.

Международные стандарты предполагают, что меры преследования должны быть гендерно-чувствительными и ориентированы на права человека и должны охватывать следующие области²²:

22. Адаптировано из "Руководящих принципов по разработке и реализации комплексных национальных мер по борьбе с торговлей людьми", ICMPCD 2006 г., с. 50-54, и УНП ООН "Инструменты борьбы с торговлей людьми", 2000 г., глава "Правоприменение и судебное преследование".

- **Проактивные и реактивные расследования:** расследование и судебное преследование торговцев людьми не должны полностью полагаться на сотрудничество и свидетельские показания жертвы. Необходима сбалансированная комбинация проактивных и реактивных расследований.
- **Международное правоприменение и сотрудничество судебных органов:** все государства должны предпринимать конкретные шаги для обеспечения эффективного международного сотрудничества правоохранительных органов с соседними странами, странами назначения и происхождения жертв, с международными правоохранительными органами. Сотрудничество может включать двусторонние и многосторонние договоры, международные соглашения об экстрадиции и взаимной помощи и пр.
- **Судебное преследование и осуждение преступников:** преступление должно быть четко определено в национальном уголовном праве. Все формы торговли людьми должны быть криминализованы, система уголовного правосудия государства должна быть нацелена на преступника, а не на жертву.
- **Юридическое возмещение и компенсация жертвам:** жертва должна иметь право на юридическое возмещение и компенсацию за телесные повреждения, нарушение ее основных прав человека и потерь, связанных с тяжелым психическим и физическим стрессом. Комплексные концепции включают предоставление поддержки и защиты жертвам-свидетелям до, во время и после судебного разбирательства.
- **Полиция и судебное обращение с жертвами и жертвами-свидетелями:** обращаться с жертвами и жертвами-свидетелями нужно с достоинством и уважением, следует предпринимать усилия для предотвращения повторной виктимизации. Необходимо предусмотреть специальные процедуры для жертв, которые становятся свидетелями судебных процессов – в части метода и периодичности сбора показаний, физического участия в суде, контактов с торговцем людьми и пр.
- **Антикоррупционные меры:** Поскольку торговля людьми часто контролируется высокоорганизованными преступными сетями, они могут осуществлять коррупцию и отмывание денег на высоком уровне.

В НПД Азербайджанской Республики устанавливается структура уголовного преследования за торговлю людьми. В нем содержится призыв к усилению ответных действий со стороны властей и улучшению сотрудничества внутри страны и за рубежом. Помимо рассмотрения упреждающих мер по выявлению и преследованию организованных преступных групп, по борьбе с легализацией активов, полученных в результате торговли людьми и других незаконных действий, в документе основ-

ное внимание также уделяется защите свидетелей и их поддержке в процессе дачи показаний.

Кроме того, НПД уделяет особое внимание двум видам торговли людьми: торговля людьми в целях трудовой эксплуатации и торговля детьми²³.

Рекомендации:

В НПД можно добавить более развернутые антикоррупционные меры в отношении организованных преступных групп.

- Четко сформулировать стратегические цели и соответствующие конкретные мероприятия.
- Национальная стратегия должна состоять не из мероприятий, а из стратегических целей и задач.
- Национальный план деятельности должен состоять только из конкретных достижимых мероприятий.

ФИНАНСИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

НПД финансируется за счет государственного бюджета Азербайджанской Республики. Кроме того, предоставляются гранты и другие финансовые источники, которые не противоречат законодательству Азербайджанской Республики.

Рекомендации:

- Рассмотреть вопрос о подготовке подробного бюджета для каждого вида деятельности, описывающего все необходимые ресурсы

Успешная практика

Национальный план ресурсов – опираясь на предварительный бюджет, офис Национального координатора готовит национальный план ресурсов, в котором ука-

23. Национальный план деятельности по борьбе с торговлей людьми Азербайджанской Республики на 2014-2018 годы. План действий Раздел 5. Уголовное преследование за преступление торговли людьми

заны общие ресурсы, необходимые для каждой области НПД (вспомогательная структура, предотвращение, защита и пр.). Он также должен включать перечень средств, уже предоставленных внешними донорами, а также указывать на приоритетные потребности в финансировании в соответствии с Национальным планом действий.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Содержание документа в большинстве своем соответствует соответствующим международным стандартам. Рекомендуемые тематические области рассмотрены. Видна конкретная направленность, соответствующая определенным национальным особенностям мер по борьбе с торговлей людьми. Однако можно было бы улучшить **структуру и формулировку** стратегических целей, задач и мероприятий.

- Документ может быть официально разделен и доработан в дальнейшем как Национальная стратегия по борьбе с торговлей людьми и Национальный план действий.
- Информацию в этих двух поддокументах следует сформулировать в соответствии с функцией каждого документа – стратегия состоит из сформулированных стратегических целей и задач (ЧТО должно быть достигнуто?). План действий состоит из соответствующих задач и конкретных мероприятий (КАК можно достичь целей?), сроков реализации и ответственных субъектов.
- Оба уровня должны иметь первоначально запланированный набор индикаторов SMART, которые отражают предполагаемое изменение в результате предпринимаемых действий.
- Приоритизировать стратегические области борьбы с торговлей людьми и определить дополнительные стратегические цели и мероприятия, когда это необходимо.
- При планировании НПД основное внимание следует уделять общим результатам и изменениям, которые должны быть достигнуты по итогам реализации. **НЕ потерять в планировании работ.**
- Рассмотреть возможность планирования и реализации анализа, регулярного мониторинга и окончательной оценки следующего Национального плана деятельности по борьбе с торговлей людьми.
- Разработать подробный бюджет для каждого вида деятельности, включая все необходимые ресурсы.

Рекомендации по содержанию

Некоторым конкретным областям борьбы с торговлей людьми можно уделить больше внимания в следующей национальной стратегии по борьбе с торговлей людьми и НПД:

- Добавить **фоновый анализ** к описанию руководящих принципов и перечень основных субъектов по борьбе с торговлей людьми в национальной стратегии. Анализ должен содержать информацию о текущих событиях в области борьбы с торговлей людьми в стране во всех тематических областях НПД. Новые тенденции, срочные вопросы, незаполненные пробелы и возникающие потребности помогут установить стратегические цели **следующего НПД**.
- Планирование мероприятий, связанных **со сбором и обменом данными**.
- Предусмотреть поддержку для **иностранных жертв** торговли людьми: напр., услуги по переводу, культурное посредничество, требования к разрешению на проживание и пр.
- Включить цели и мероприятия, связанные с **национальной системой идентификации** жертв торговли людьми. В текущем НПД эта область не охвачена.
- Предусмотреть меры, связанные с оказанием поддержки жертвам в **период размышления и судебного разбирательства**. Эти области также не рассматриваются в текущем документе.
- Разработать **антикоррупционные меры** в отношении организованных преступных групп, контролирующих торговлю людьми.

БИБЛИОГРАФИЯ/ССЫЛКИ

- Конвенция **Совета Европы** о мерах по противодействию торговле людьми, 2005 г.
- **ГРЕТА**, Отчет о выполнении Азербайджаном Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, 2014 г.
- **Межведомственная координационная группа по борьбе с торговлей людьми (ICAT)**, Поворот к доказательству: Создание эффективных мер борьбы с торговлей людьми с использованием накопленных знаний и совместного подхода к мониторингу, оценке и обучению, 2016 г.
- **ICMPD**, Руководство по мониторингу и оценке национальных планов действий по борьбе с торговлей людьми, Вена 2010 г.

- **ICMPD**, Руководящие принципы по разработке и реализации комплексных национальных мер по борьбе с торговлей людьми, 2006 г.
- **МОМ**, Оценка потребностей: Борьба с торговлей людьми в Азербайджанской Республике, 2016 г.
- Ответ Азербайджана на вопросник для оценки выполнения Сторонами Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, Второй раунд оценки (представлен 1 июля 2017 г.)
- **ОБСЕ/БДИПЧ**, Руководящие принципы по соблюдению прав человека в процессе возвращения жертв торговли людьми, Варшава, 2014 г.
- **Целевая группа Пакта стабильности (SPTF)**, Руководство для национальных планов действий по борьбе с торговлей людьми, 2000 г.
- **УВКПЧ ООН**, "Рекомендуемые и руководящие принципы в области прав человека и торговли людьми" E/2002/68/
- **УНП ООН**, Инструменты борьбы с торговлей людьми, Нью Йорк, 2000 г.
- **Государственный департамент США**, Доклад о торговле людьми, 2018 г.

Приложение

- Национальное законодательство о борьбе с торговлей людьми в Азербайджанской Республике
- Типовая Национальная стратегия по борьбе с торговлей людьми
- Типовой Национальный план действий по борьбе с торговлей людьми
- Как разработать SMART-индикаторы для мониторинга

Полная публикация вкл. Приложения доступны на веб-сайте Пражского процесса.
www.pragueprocess.eu





ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ

Инициатива Китая “Пояс и Путь” и ее влияние на миграционные потоки и политику в Центральной Азии

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Елена Садовская

АННОТАЦИЯ

Доклад посвящен анализу Инициативы Китая «Пояс и Путь» (ИПП) и в частности ее составляющей – проекту «Экономический пояс Шелкового Пути» (ЭПШП) по строительству наземных транспортных коридоров из Китая через Центральную Азию (ЦА) в Европу и ее влиянию на миграционные потоки и политику в регионе ЦА. В докладе анализируется важность ЭПШП для стран региона, которые не имеют выхода к морю, определяются основные миграционные тенденции, которые сложились в контексте движения капиталов, товаров, услуг, рабочей силы из Китая; анализируются отдельные виды миграций в страновом разрезе. Несмотря на возрастающую мобильность в регионе и важность регулирования миграций, региональное сотрудничество, включая согласование политик и обмен информацией, не налажено в достаточной мере. Системные научные исследования и прогноз миграционных процессов под влиянием ЭПШП/ИПП отсутствуют.

1.1. Контекст: Инициатива Китая «Пояс и Путь»: 2013–2018

Проект по совместному строительству «Экономического пояса Шелкового пути» (ЭПШП) впервые выдвинут Председателем КНР Си Цзиньпином 7 сентября 2013. Вместе с предложенной в октябре 2013 г. Инициативой по совместному строительству «Морского Шелкового пути XXI века», они составили один мега проект «Один пояс, один путь», озвученный Си Цзиньпином в марте 2015 г.¹

Инициатива «Пояс и Путь» (ИПП) – это проект по строительству наземных транспортных коридоров из Китая через Центральную Азию (ЦА)² в Европу и развитию морских путей через моря Тихого и Атлантического океанов (Приложение 1). В стратегическом документе ИПП указаны следующие ключевые приоритеты сотрудничества: политическая координация, взаимосвязь инфраструктуры, бесперебойная торговля, свободное передвижение капитала и укрепление близости между народами.³

Сегодня Инициатива «Пояс и Путь» стала стратегией внутреннего и внешнего развития Китая, «брендовым зонтиком», под которым осуществляются практически все проекты Китая внутри и за рубежом, и включают все направления сотрудничества: инвестиционное, торгово-экономическое, гуманитарное и др. О том, насколько глубоко проникли Идеи ИПП в программы внешней и внутренней политики КНР свидетельствует тот факт, что в октябре 2017 г. реализация Инициативы была записана в Устав Коммунистической партии Китая.⁴

Все виды сотрудничества в рамках ЭПШП – от торгово-экономического до гуманитарного – связаны с трансграничными передвижениями людей, т.е. миграцией. Однако миграционным и сопредельным вопросам в документах ЭПШП/ИПП уделяется минимальное внимание. Опосредованно они затрагиваются в разделе «Укрепление близости между народами». Предполагаемое сотрудничество включает культурные и научные обмены, обмены кадрами, контакты по линии молодежи и женщин, обмен студентами, совместную организацию обучения, фестивали, годы культуры и другие мероприятия в странах вдоль Шелкового пути.⁵

Само понятие «миграция» в документе не упоминается ни разу, «мобильность» используется один раз; понятия, связанные с рынком труда (рабочая сила, рынок труда, трудоустройство), употребляются всего пять раз, а «передвижение» используется лишь в контексте с движением капитала и ресурсов.⁶ В момент артикуляции

1. МИД КНР и Министерство коммерции КНР, 2015.

2. Страны Центральной Азии в данном докладе – это пять постсоветских республик: Республика Казахстан (РК), Кыргызская Республика (КР), Республика Таджикистан (РТ), Туркменистан (ТМ) и Республика Узбекистан (РУ).

3. Там же.

4. Silkroad.news.cn, 2018.

5. МИД КНР и Министерство коммерции КНР, 2015.

6. Подсчитано автором на основе первичного статистического анализа. Помимо часто повторяющегося названия Инициативы «Пояс и Путь» и географических названий, наиболее частотными оказались: среди «Принципов»: сотрудничество – 118 раз, создание – 52, развитие – 50 раз. Далее идут экономические термины (строительство, торговля, -инвестиции, энергетика и др.), понятия «культура» и «гуманитарные обмены» используются 19 раз. Затем по убывающей: туризм – 8, наука и научное сотрудничество – 7; образование и студенты – 5; «визы» упомянуты один раз. (МИД КНР и Министерство коммерции КНР, 2015).

Инициативы вопросы мобильности населения миграции трудовых ресурсов, визовых режимов, гуманитарного сотрудничества в целом еще не получили должной проработки в документе.

Между тем, миграционные и визовые вопросы становятся сегодня все актуальнее, в том числе в контексте реализации проектов ЭПШП/ИПП в Евразии. Успешное строительство некоторых крупных и множества локальных проектов в странах вдоль Шелкового пути свидетельствует о положительных перспективах реализации ИПП,⁷ в том числе в странах Центральной Азии. Здесь построено и строится несколько важных инфраструктурных объектов,⁸ которые способствовали увеличению миграций в регион, в том числе трудовых.

Республики ЦА значительно различаются по уровню социально-экономического развития, демографическому потенциалу, истории и динамике миграционных процессов (Приложение, таблица 1). Взаимодополняемость интересов и потребностей Китая в ЦА и республик ЦА в Китае (инвестиции, природные ресурсы, рынки сбыта, потребности рынков труда и т.д.) определила относительную успешность экономического продвижения КНР в регионе в 2000-е гг. Одновременно в процессе строительства ЭПШП в ЦА возрастают риски, ровно так же, как в других странах Евразии, где реализуются проект. Из-за китайских кредитов увеличивается долг у Кыргызстана и Таджикистана – самых бедных стран региона. Переговоры и тендеры имеют закрытый характер, в то время как миграция китайской рабочей силы ведет к росту напряжения в местных сообществах. ЭПШП открывает новые возможности и перспективы мобильности в регионе, но этот вопрос еще не стал объектом изучения. Ведет к росту напряжения в местных сообществах. ЭПШП открывает новые возможности и перспективы мобильности в регионе, но этот вопрос еще не стал объектом изучения.

1.2. Цели, задачи и важность исследования

В настоящее время наблюдается определенное противоречие между Китаем, его растущим присутствием и масштабностью проектов в рамках ЭПШП и странами ЦА, в которых нарастают многочисленные риски в процессе реализации, включая неопределенность по поводу перспектив китайской миграции. Страны ЦА еще не смоделировали средне- и долгосрочные последствия проектов ЭПШП и не выработали единую позицию, чтобы реализовать свои национальные и региональные интересы так, как это делает Китай в ЦА.

Вопросы рынка труда, безработицы, миграции рабочей силы, подготовки кадров актуальны сегодня для всех стран ЦА, и на этом фоне проблемы миграции китайских граждан, китайский бизнес, трудовая иммиграция, приобретают не только

7. China-trade-research.hktdc.com, 2017; Yamada & Palma, 2018.

8. Крупные проекты КНР в ЦА: сухопутный порт Хоргос на границе Казахстана и Китая, где разместились Международный центр приграничного сотрудничества; автомобильная дорога, соединившая Китай, Кыргызстан и Узбекистан, автодорога в Таджикистане; энергетические проекты, например, газопровод Туркменистан-Китай и нефтеперерабатывающие заводы в Казахстане и др.

экономическое, но и социальное значение. Общественный дискурс осложняется недостатком информации о китайской миграции, и/или ее недостоверностью, а также глубоко укорененной синофобией. Весь спектр вопросов, связанных с влиянием ЭПШП миграцию и политику, слабо изучен.

Цель данного исследования – определить влияние Инициативы Китая «Пояс и Путь» и ее наземной части – проекта «Экономический пояс Шелкового пути» на миграционные потоки и политику в странах ЦА. Среди задач: определение основных типов и видов миграций, которые сложились в контексте растущего присутствия КНР и реализации ЭПШП в регионе; анализ трудовых миграций и их влияния на рынок труда; изучение социально-культурных видов миграций – образовательной, туризма, их роли в реализации ЭПШП, и перспектив развития. На основе анализа предлагаются рекомендации. Казахстан в докладе представлен шире, чем остальные страны, вследствие более продолжительного сотрудничества, географической близости и наиболее протяженных границ с КНР.

1.3. Методология и источники информации

Аналитический доклад основывается на кабинетных исследованиях. Широко используются отчеты и статистические данные профильных министерств республик ЦА: Министерства труда и социальной защиты населения (МТСЗН) Казахстана, Государственной службы миграции (ГСМ) при Правительстве Кыргызстана, Министерства труда, миграции и занятости населения (МТМЗ) Таджикистана, Министерства занятости и трудовых отношений (МЗТО) Узбекистана, других министерств и ведомств республик ЦА, а также Китайской Народной Республики, ПРООН и ООН. Используются вторичные источники (данные ранее проведенных социологических опросов) и экспертные интервью.

ПРИЧИНЫ И ТЕНДЕНЦИИ КИТАЙСКОЙ МИГРАЦИИ В ЦЕНТРАЛЬНУЮ АЗИЮ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЭПШП

Сегодня КНР стал одним из крупнейших финансовых доноров и инвесторов в развитие транспортной, коммуникационной, энергетической (нефтегазовой, урановой, угольной, редкоземельной) инфраструктуры в странах ЦА.⁹ КНР это важный торгово-экономический партнер и поставщик почти всей номенклатуры товаров повседневного спроса.¹⁰ Торговля на протяжении 25 лет была источником двустороннего

9. Инвестиции Китая в республики ЦА кумулятивно за 2005-2018 гг. составили \$48,8 млрд, из них: Казахстан – \$30,4 млрд, Кыргызстан – \$4,7 млрд, Таджикистан – \$1,6 млрд, Турмениястан – \$6,8 млрд, Узбекистан – \$5,2 млрд. (АЕИ, 2018).

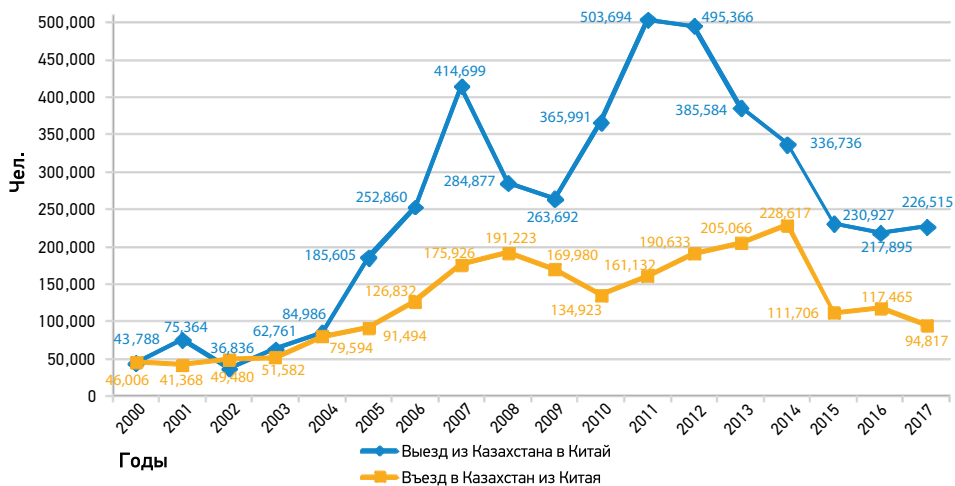
10. Согласно докладу Министерства торговли КНР, в 2017 г., Китай стал крупнейшим торговым партнером Узбекистана и Кыргызстана: торговля с КНР составила \$4,961 млрд, или 18,4 % внешней торговли РУ, и \$1,598 млрд, или 25,5 % – КР. В 2016 г. КНР была главным торговым партнером Турмениястана и вторым – Казахстана. Хотя в Таджикистане в 2017 г. КНР являлась третьим по объему торговым партнером, здесь она – крупнейший иностранный инвестор. (Yang, 2018).

малого и индивидуального торгового бизнеса и миграций в приграничных с КНР странах. Китай также стал источником квалифицированной рабочей силы, которой не хватает в регионе.

Влияние Китая и ЭПШП на миграции в немаловажной степени связано с возрождением исторических традиций торговли, сотрудничества и миграций на Великом Шелковом пути. К другим факторам, благоприятствующим миграции на большой территории современной Центральной Азии и Синьцзян-Уйгурского автономного района (СУАР) на западе КНР, ранее называвшихся Западным и Восточным Туркестаном, относятся: сходство языка, религии, традиционного уклада жизни, культурных традиций, наличие диаспор.

Миграция из Китая возрастала с середины 2000-х, по мере того, как развивалось экономическое сотрудничество: увеличивалось число отраслей и секторов экономики, в которых наращивался китайский капитал, расширялся спектр проектов; в рамках политики «мягкой силы» КНР развивалось гуманитарное сотрудничество. Несмотря на повышенное общественное внимание, китайская миграция не является самым крупным миграционным потоком в ЦА. Например, в Казахстан с середины нулевых в среднем ежегодно прибывало около 180.000 человек из КНР, что в 10-20 раз меньше, чем из соседних Кыргызстана, Узбекистана и России.¹¹ Въезд казахстанцев в Китай значительно превышает въезд иностранных граждан из Китая в РК (рис. 1) за счет большой доли краткосрочных торговых («челночных») мигрантов.

Рис. 1. Пограничные пересечения граждан между Китаем и Казахстаном в 2000–2017 гг. (человек)



Источники: КНБ РК (2001–2015), МНЭ РК (2018).

11. КНБ РК, 2011–2015; МНЭ РК, 2018

Во всех странах ЦА наблюдается быстрый демографический рост среди коренного населения, молодежь составляет до 40 % и более. Из-за отставания экономических реформ и безработицы молодежь уезжает на заработки за рубеж. В некоторых странах молодые люди активно учат китайский язык, видя в этом возможность будущего трудоустройства на китайских и совместных предприятиях, такой «бум», например, наблюдается в Таджикистане.¹²

Сегодня сложились следующие основные тенденции в китайской миграции в регионе ЦА:

- рост численности официально привлекаемой китайской рабочей силы в связи с ростом числа реализуемых китайских и совместных проектов в ЦА, основной состав этого потока – этнические китайцы (ханьцы),
- трудовая иммиграция (найм рабочей силы) и бизнес (в целях предпринимательства) представлены менеджерами высшего и среднего звена, профессионалами и рабочими кадрами,
- двусторонний мелкий и индивидуальный торговый бизнес и миграция сокращаются; сегодня они в большей мере направлены в Китай, чем из Китая, и представлены трансграничными поездками из соседнего Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана,
- миграция на постоянное место жительства из КНР имеет преимущественно этнический характер, поскольку осуществляется в рамках государственной политики репатриации этнических казахов в Казахстан и этнических киргизов в Кыргызстан,
- миграционные потоки из КНР этнически диверсифицированы, и в них участвуют не только ханьцы, но и казахи, киргизы, таджики, уйгуры, дунгане (хуэйцзу) и другие, которые развивают в странах приема малый и средний бизнес,
- регионализация и локализация трансграничных миграций между Китаем и странами ЦА, т.е. основной объем миграций происходит не между КНР в целом, а между приграничным Синьцзяном, в частности, ареалами проживания этнических диаспор в СУАР и ЦА. Исключение – Туркменистан, ориентированный на страны южнее и западнее – Россию, Украину и др.
- устойчивый рост образовательной миграции в Китай в последние 5-10 лет, что позволяет подготовить пул специалистов и переводческих кадров для обслуживания китайских проектов в ЦА,
- туризм – один из потенциально крупных и взаимовыгодных секторов сотрудничества и роста дву- и многосторонних визитов – находится на начальном этапе развития
- постепенное вхождение Китая в сельскохозяйственный сектор стран ЦА – наиболее чувствительную область бизнес сотрудничества и связанные в этом миграции фермеров и рабочих в таких странах как Казахстан и Кыргызстан,
- усиление синофобии в отдельных странах региона (Казахстан, Кыргызстан).

КИТАЙСКАЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В СТРАНЫ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

3.1. Политика привлечения иностранной рабочей силы

Китайская трудовая миграция в странах Центральной Азии включает торговую миграцию, бизнес миграцию и работу по найму. Сегодня наблюдается устойчивое присутствие китайской рабочей силы и бизнеса. Китайские менеджеры, инженерно-технические кадры, другие профессионалы и рабочие, заняты в приоритетных секторах сотрудничества КНР в каждой из стран. Они работают в основном на крупных китайских и совместных предприятиях, компаниях, подрядных организациях в энергетике, строительстве, сфере услуг.

Трудовая иммиграция регулируется национальным законодательством, которое устанавливает категории приглашаемых работников (СЕО, менеджеры подразделений, специалисты, квалифицированные рабочие и др.) и количественные и временные рамки для их пребывания в стране. Для этого в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Туркменистане государство ежегодно устанавливает численную квоту на привлечение иностранной рабочей силы (ИРС) и/или регулирует соотношение местных и иностранных работников на предприятиях.¹³ Квота нацелена на привлечение наиболее востребованных профессионалов и одновременно – на защиту внутреннего рынка труда. Иностранные работники имеют право трудиться временно: в Казахстане, например, сроком до одного года, с правом продления. Высококвалифицированные специалисты, в том числе китайские профессионалы, имеют возможность работать по контракту до 3-5 лет.¹⁴

Ранее в Узбекистане правовое регулирование ограничивалось организацией трудовой деятельности узбекских граждан за рубежом и иностранных – в РУ, работодатели должны были получить лицензию на использование ИРС. В ноябре 2018 г. президент Ш. Мирзиёев подписал постановление о создании благоприятных условий для трудовой деятельности квалифицированных специалистов иностранных государств в Узбекистане.¹⁵ С 1 декабря 2018 г. требование о необходимости получения разрешений на привлечение иностранных кадров не применяется. Они могут работать до трех лет с правом неограниченного количества продлений, но не более трех лет в каждом случае; предлагаются и другие льготы и преференции.¹⁶ В Туркменистане развивается правовая база регулирования миграции, но закон о миграции и его имплементация не во всем отвечают международным стандартам.¹⁷

13. В миграционном и трудовом законодательстве республик ЦА существует требование в местном содержании кадров, т.е., о соотношении численности национальных и иностранных кадров. Например, в Туркменистане с 2003 г. численность иностранцев не должна была превышать 30 % от общего числа работников; в 2018 г. соотношение составило 10 % к 90 %. (ЕК и МОМ, 2005: 56; анонимный эксперт из Туркменистана, Алматы, июнь 2018 г.)

14. МИД РК, 2018

15. Polpred.com, 2018

16. Там же

17. Министерство юстиции ТМ, 2018

Трудовая иммиграция в странах ЦА регулируется также международными соглашениями в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС, 2015 г.), членами которого являются Казахстан и Кыргызстан, и Содружества Независимых Государств (СНГ, 1991 г.), члены которого – все государства ЦА, за исключением Туркменистана. Членство стран ЦА не всегда совпадает, что влияет на миграционные процессы и политику.

В рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан вместе с Россией тесно взаимодействуют с Китаем в вопросах торгово-экономического сотрудничества, безопасности и предотвращения нелегальной миграции. Помимо инструментов ШОС, Китай в первую очередь сотрудничает с государствами Центральной Азии **в двустороннем формате**, подписав договора для обеспечения безопасности и борьбы против «трех зол»: терроризма, сепаратизма и экстремизма на западных границах Китая.

Трудовая эмиграция и развитие бизнеса за рубежом имеет в КНР основательную международно-правовую базу, разработанную в годы формирования глобальной внешнеполитической стратегии Китая «Идти вовне». Реализация ЭПШП в Центральной Азии становится также продолжением Программы развития западных регионов КНР, начатой правительством в 2000 г. и направленной на превращение соседнего Синьцзяна в региональный торгово-экономический и логистический центр.

Постепенно в ходе реализации происходит согласование ЭПШП с национальными программами развития. Так, в 2016 г. «сопряжение» госпрограммы инфраструктурного развития «Нурлы жол» на 2015-2020 гг. и ЭПШП начал Казахстан; в 2017 г. готовность «стыковать» Стратегию национального развития на 2016-2030 гг. подтвердил Таджикистан. В мае 2018 г. Китай подписал соглашение с Евразийским экономическим союзом о сотрудничестве, которое сближает проекты ИПП со стратегией развития ЕАЭС. Вопросы миграции могут в будущем обсуждаться в рамках политики «сопряжения».

3.2. Китайская трудовая и бизнес миграция

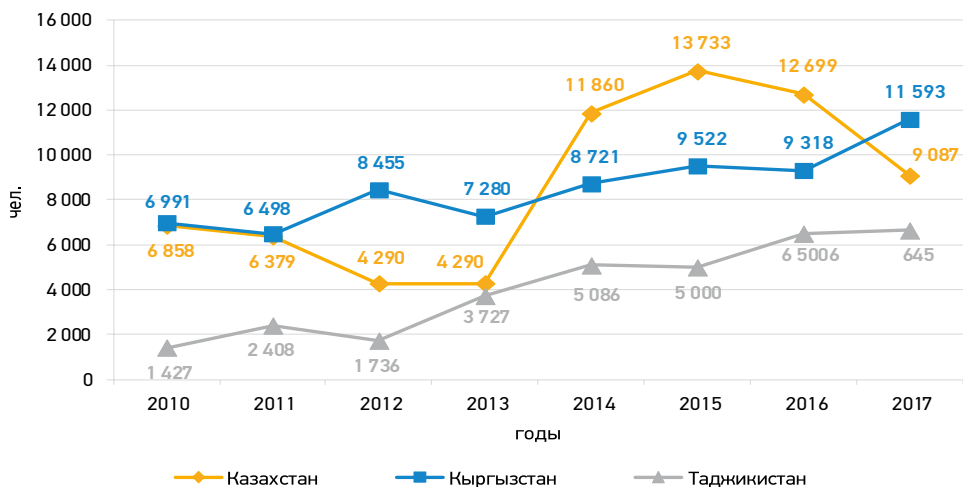
Казахстан привлекает китайскую рабочую силу по квоте с 2003 г. В 2017 г. привлечено 9 087 работников, или 39,1 % ото всей иностранной рабочей силы. (рис. 2) Граждане КНР заняты в строительстве, горнодобывающей и обрабатывающей промышленности, в секторе услуг почти во всех областях РК, в первую очередь в западных (в нефтегазовом секторе), в Астане и Алматы.¹⁸

По сообщению Посольства КНР в РК, в Казахстане намечено реализовать 51 проект стоимостью более \$27 млрд в рамках ЭПШП/ИПП. В соответствии с Программой сотрудничества, 20 000 новых рабочих мест будет создано на предприятиях транспорта и логистики, нефтегазовой и химической промышленности, в сфере

строительства и сельском хозяйстве.¹⁹ Экономический вклад крупных китайских и совместных компаний дополняется программами корпоративной социальной ответственности бизнеса (КСО).²⁰

В Кыргызстане в 2017 г. иностранным специалистам выдано 14 768 разрешений на работу, в том числе индивидуальным предпринимателям – 1017.²¹ Граждане КНР, как правило, составляют большинство, в 2017 г. – 78,5 % или 11 593 специалиста. (рис. 2). По отраслям экономики преобладает промышленность, строительство и транспорт, энергетика, горнорудная промышленность, сектор питания и других услуг; функционируют 470 китайских и совместных предприятий. Наиболее крупные проекты: киргизско-китайский газопровод в Ошской области, Кольцевая дорога в Иссык-Кульской области, НПЗ в Чуйской области, реконструкция теплостанции в Бишкеке и др.²²

Рис. 2. Китайская рабочая сила, занятая по квоте, в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане в 2010-2017 гг. (человек)*



* В Таджикистане – общее число ИПС в 2017 г., по данным Министерства труда, миграции и занятости населения РТ

Источники: Сайты профильных министерств республик ЦА: МТСЗН РК (2011-2018); ГСМ КР (2011-2018); МТМЗ РТ (2011-2018); экспертные интервью (2016-2018).

19. Zhumadilov, 2018

20. Например – Атырауский нефтеперерабатывающий завод (АНПЗ), построенный в Атырау на кредиты Эксимбанка Китая в \$1,130 млрд. В периоды повышенной нагрузки на АНПЗ трудится 700 иностранных, в том числе китайских, специалистов и четыре тысячи местных жителей. 115 местных молодых людей получили высшее образование в китайских вузах и работают в Атырау специалистами-инженерами или переводчиками (Сурганов, 2017). Политике КСО следуют совместное предприятие АО «СНПС-Актобемунайгаз», компания «ПетроКазахстан», АО «Тургай Петролеум» Шымкентский НПЗ и многие другие.

21. ГСМ КР, 2018.

22. Там же

В **Таджикистане** трудовая иммиграция специалистов и рабочих, согласно квоте на ИРС на 2018 г., составила 7500 человек, и эта квота в основном предназначена для граждан КНР.²³ (рис. 2). При этом Пекин при инвестировании проектов ставит условием обязательное участие китайских рабочих. Но и правительство РТ ставит свои условия: иностранная компания взамен одного «своего» работника должна обеспечить работой девять граждан Таджикистана (Там же). Граждане КНР заняты в промышленном производстве, строительстве, торговле, общественном питании, сельском хозяйстве.

Сегодня КНР является основным внешнеторговым партнером и крупным инвестором в энергетический сектор **Туркменистана**. На строительстве крупнейшего объекта – газопровода Туркменистан–Китай, по официальным данным, принимали участие 1 300 китайских и туркменских специалистов и рабочих.²⁴ Сегодня в стране работают 30 китайских предприятий, на которых занято около 2 000 сотрудников.²⁵ В последнее время из Туркменистана поступают сообщения о финансово-экономических и социальных проблемах и о росте эмиграции. Аналитики напрямую связывают валютный кризис в ТМ с падением цен на мировом нефтегазовом рынке в 2014 г. и чрезмерной зависимостью экономики и энергетики Туркменистана от Китая, называя ее «многомерной»²⁶. Реакцией на кризис стал рост трудовой эмиграции в Турцию, Россию, Украину, Азербайджан. Власти пытаются блокировать отток рабочей силы путем неофициального запрета на выезд за границу для граждан до 40 лет.²⁷

После смены политического лидера в 2016 г. **Узбекистан** уже два года активно наращивает сотрудничество с Китаем. Для не имеющего выхода к морю Узбекистана создание новой межрегиональной системы транспортных коммуникаций в рамках ЭПШП принципиально важно, т.к. способствует созданию рабочих мест и росту занятости среди местного населения. Только по официальным данным численность безработных в 2017 г. в РУ составила 837.000 человек, а уровень безработицы – 5,8 %.²⁸ Реально на заработках в РФ и РК находятся около 3 млн узбекских граждан,²⁹ т. е., 9,4 % всего населения и 20,9 % всей рабочей силы.³⁰

В 2017 г. в Узбекистан РУ въехало 19 749 китайских граждан, из них на работу – 4 257, с деловыми и служебными целями – 2 739 и с коммерческими – 3 590 человек.³¹ По информации посла КНР в РУ, в стране на август 2018 г. было уже свыше 900

23. Ашуров, 2018

24. Садовская, 2012: 49

25. Turkmeninform, 2017

26. Сегодня Китай получает более 90 % экспорта туркменского газа, и его средняя цена снизилась с \$503 за тонну в 2014 г. до \$266 – в 2017 г. Согласно китайским данным, импорт из ТМ увеличился в 2014–2017 гг. на 33 %, а общий доход снизился с \$9,4 млрд до \$6,5 млрд, или на 31 %. Это привело к резкому сокращению поступления иностранной валюты в Туркмению и повлекло за собой последующие дисбалансы в финансовой, экономической и социальной сфере, вплоть до товарного и продовольственного дефицита. (Jakóbowski & Marszewski, 2018).

27. Jakóbowski & Marszewski, 2018

28. ГК РУ по статистике, 2018b

29. Aqparat.info, 2018

30. Подсчитано автором на основе национальных данных, см. Приложение 2 и таблица 1

31. ГКС РУ, 2018a

предприятий с китайским капиталом³². Судя по тому, как быстро растет в Узбекистане бизнес миграция и туризм из КНР, и, учитывая новую политику благоприятствования привлечению иностранных кадров, можно прогнозировать увеличение иммиграции в РУ китайских профессионалов и предпринимателей.

3.3. Влияние трудовой миграции из Китая на местные рынки труда

В странах ЦА существуют опасения по поводу «чрезмерной» миграции из КНР и о том, что китайские работники создают «конкуренцию» местным на рынках труда. (таблица 1) Однако рабочая сила из КНР занята, как правило, на китайских или совместных предприятиях, или работает вахтовым методом на отдаленных участках при строительстве газо- и нефтепроводов, либо занята в специфическом национальном бизнесе – китайских ресторанах и медицинских центрах, где нередко обслуживаются сами граждане из КНР. **Доля китайской рабочей силы среди общего числа занятых в странах ЦА невелика.** В Казахстане в 2017 г. она равнялась 0,10 %, в Кыргызстане – 0,49 %, Таджикистане – 0,28 %, и не оказывала существенного влияния на рынок труда³³.

Таблица 1. Индикаторы рынка труда в странах Центральной Азии в 2017 г. (тысяч человек и процентов)

Страна	Численность экон. активного населения / рабочей силы (человек)	Численность занятого населения (человек)	Уровень занятости (процентов)	Численность безработных (человек)	Уровень безработицы (процентов)	Уровень молодежной безработицы (процентов)
Казахстан	9 027,4	8 585,2	73,7	442,3	4,9	3,8
Кыргызстан	2 525,2	2 351,2	59,3	174,0	7,0	14,8
Таджикистан	2 460,2	2 407,0	42	155,8*	7,0*	11,4*
Туркменистан	2 463,6	2 218,4	...	245,2
Узбекистан	14 357,0	13 520,0	60,2	837,0	5,8	...

* Данные за 2016 г.

Источник: Мемгосударственный статистический комитет СНГ (2018): 37-44.

32. Посольство КНР в Узбекистане, 2018b

33. Подсчитано автором на основе статистики рынка труда республик ЦА и данных по привлечению китайской рабочей силы. (Мемгосударственный статистический комитет СНГ, 2017: 36-42).

Открытие и/или функционирование китайских предприятий порой задерживается, но это в значительной мере ответственность принимающей стороны; несколько таких случаев зафиксировано в Казахстане.³⁴ Киргизские эксперты подчеркивают экономические возможности ЭПШП в КР, но и выражают опасения по поводу отсутствия «точек соприкосновения» между обществом и инвесторами, которые, «преследуя свои интересы,... идут на конфликт с населением».³⁵ Об отрицательных эффектах китайского присутствия высказывается таджикский экономист С. Носиров: по его мнению, инвестируя в различные проекты в РТ, КНР просто перекладывает деньги из одного своего кармана в другой.³⁶ На эти средства «китайские компании покупают технику и материалы китайского производства, ...выполняют [проекты] в основном китайские специалисты и рабочие. Таким образом, большая часть выделенных средств возвращается в Китай. Таджикистан остается в долгах, которые необходимо вернуть с процентами».³⁷

Как показано выше, при наличии информации можно снять часть опасений в принимающих сообществах по поводу «неконтролируемой» трудовой миграции из КНР и ее «давления» на местные рынки труда. Однако, многие другие аспекты, такие как: кредитная задолженность и финансовая зависимость от Китая, проблемы молодежной безработицы, перспективы китайской миграции и т.д., действительно должны изучаться местными экспертами, чтобы предупредить риск негативных сценариев развития.

Незаконная миграция из Китая в республики ЦА незначительна, так как правительство КНР ориентирует китайских предпринимателей на строгое соблюдение законов в странах приема. Имеются единичные случаи незаконного пересечения границ, но чаще происходят нарушения внутреннего миграционного и трудового законодательства. По данным Комитета национальной безопасности (КНБ) РК, за 2015-2017 гг. зафиксировано свыше 400 нарушений правил пребывания в Казахстане. Некоторые китайские работники, не имеющие квалификации, предоставляют поддельные дипломы о высшем образовании, ложные приглашения, договора подряда, чтобы получить разрешение на работу или визу в РК.³⁸ Коррупция в принимающих странах создает риски в китайском присутствии. Так, в СМИ Казахстана сообщалось о нелегальных каналах трудоустройства китайских граждан: две транснациональные преступные группы через 85 зарегистрированных казахстанских компаний организовали каналы массового нелегального въезда из КНР в Казахстан.³⁹

34. Tengrinews.kz, 2018

35. ИЕ, 2018

36. Sputnik, 2017а

37. Посольство КНР в Узбекистане, 2018

38. Wang, 2018

39. Там же

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МИГРАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ ЭПШП

4.1. Образовательная миграция

В последние годы Китай усиливает культурное влияние в Центральной Азии: в рамках политики «мягкой силы» КНР инвестирует в образование, научные исследования, сектор теле- и радиовещания, культурные и спортивные мероприятия, выставочную деятельность. В образовательной сфере Китай увеличивает прием студентов в свои вузы и колледжи, посылает студентов на обучение в университеты ЦА, открывает Институты Конфуция и активно пропагандирует изучение китайского языка.

За последние десять лет число студентов из ЦА в Китае резко возросло. В страновом разрезе лидирует Казахстан: с 2008 г. он находится в десятке стран мира, откуда в Китай приезжает больше всего студентов (5666 студентов); в 2017 г. их число достигло 13 996 человек.⁴⁰ По сообщению Министерства образования и науки Таджикистана, в настоящее время в КНР обучаются более 3.000 таджикских студентов, а по оценке экспертов – 5.000.⁴¹ Для студентов стран-участниц ШОС Китай выделил 20.000 учебных квот на пять лет с 2016 по 2021 гг.⁴²

Сегодня счет выпускников китайских колледжей и университетов и многочисленных курсов китайского языка в институтах Конфуция и обучающих языковых центрах в странах ЦА пошел на тысячи в Кыргызстане, и недалеком будущем пойдет на десятки тысяч в Казахстане. Таким образом, КНР готовит переводческие и технические кадры для обслуживания проектов ЭПШП и последовательно вовлекает ЦА в орбиту своих социально-экономических интересов.

Полученное в КНР образование позволяет пополнить рынок труда стран ЦА квалифицированными кадрами, повышает конкурентоспособность специалистов на местных рынках труда, способствует их профессиональному и карьерному росту, развитию человеческого капитала в целом. Однако, привлечение молодежи в вузы КНР создает риски «утечки умов» из ЦА не только на запад, но и на восток. Временная студенческая миграция имеет глобальную тенденцию трансформироваться в постоянную, что создает риски безвозвратной эмиграции и сокращения трудоспособного населения в странах исхода.

40. ИЕ, 2018

41. Sputnik, 2017а

42. Посольство КНР в Узбекистане, 2018

4.2. Туризм и визовая политика в ЦА

Туризм обладает большим потенциалом в отношениях Китая и республик Центральной Азии. По мнению представителя Министерства культуры и туризма КНР, с развитием Инициативы «Пояс и Путь» китайские туристы проявляют возрастающий интерес к ЦА, которая находится вдоль основного маршрута древнего Шелкового пути.⁴³ По данным министерства, в 2017 г. Казахстан посетило 200.000. граждан КНР. Однако, довольно сложные процедуры получения визы становятся препятствием в развитии туризма.⁴⁴

Страны ЦА, понимая важность развития туризма в регионе, и оценивая потенциал туристического потока из Китая, делают первые шаги по упрощению визового режима для граждан КНР – обладателей общегражданского паспорта. Таджикистан ввел электронную визу в 2017 г.; Узбекистан ввел в начале 2018 г. упрощенный порядок оформления туристских виз для граждан КНР⁴⁵ и электронную визу – в июле того же года. Это сразу привело к увеличению туристического потока: за 50 дней после введения электронных виз туристы оформили 9 073 визы, среди которых большинство из Китая – 2 043 визы (22,5 %).⁴⁶ В 2017 г. Узбекистан посетило почти 20.000. китайских граждан, а в первом полугодии 2018 г. – уже более 15.000.⁴⁷

В Кыргызстане, напротив, предложение местного депутата ввести безвизовый режим для туристических групп из Китая вызвало острую общественную реакцию. Против высказались силовые органы (опасаются наплыва трудовых мигрантов под видом туристов и «появления нежелательных элементов»), некоторые эксперты и общественность.⁴⁸ Согласно он-лайн опросу, 77 % ответивших опасаются, что в случае безвизового режима китайцы будут массово мигрировать в КР.⁴⁹

Нынешняя визовая ситуация между Казахстаном и Китаем также негативно влияет на деловое сотрудничество и мобильность. Несмотря на проведение Года китайского туризма в Казахстане в 2017 г., РК ограничилась введением трехдневного безвизового режима для туристов из КНР на короткий период с 9 июня по 12 сентября 2017 г., т.е. на время проведения ЭКСПО-2017 в Астане.⁵⁰ По официальным данным, численность прибывших в РК туристов из КНР составила 94.000 человек,⁵¹ т.е. меньше чем в предыдущие годы. Поэтому потенциал туристского потока из КНР не был эффективно использован.

43. Wang, 2018

44. Там же

45. Yidayili.gov.cn, 2018

46. Regnum, 2018

47. ГК РУ по статистике, 2018; Посольство КНР в Узбекистане, 2018

48. Kaktus.media, 2018

49. Там же

50. Zakon.kz, 2017

51. МНЭ РК, 2018: 12-14.

4.3. Синофобия – препятствующий фактор на пути экономической и культурной кооперации

В последние годы синофобия превратилась в значимый фактор, влияющий на политику и перспективы мобильности в странах ЦА, в частности, в Казахстане и Кыргызстане. Предрассудки в отношении китайской (ханьский) миграции и ее «мифологизация» – специфический и сложный феномен, уходящий корнями в историю и в то же время современный, потому что основан на слабом знании населения об истории, культуре и традициях китайского народа и общественно-политических реалиях КНР. Это подтверждают репрезентативные социологические опросы в Казахстане, согласно которым только 9 % респондентов знакомы с китайской культурой и традициями, 40 % – с внешней политикой и 49 % – экономикой соседней страны.⁵²

Помимо случаев локальных трудовых конфликтов в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, в РК весной 2016 г. произошли массовые общественные протесты в крупных городах против аренды земли иностранными компаниями, которые сразу же приобрели антикитайский характер.⁵³ Синофобия ведет к росту межэтнического напряжения, замедляет и даже препятствует правовым нововведениям и реализации проектов в сельском хозяйстве Казахстана. Дефицит информации в отношении ЭПШП может усугубить синофобию и создавать риски в реализации проекта.

ИТОГИ И ВЫВОДЫ

- ▶ Под влиянием проекта ЭПШП и ИПП в Центральной Азии миграционные потоки между КНР и странами региона с момента провозглашения Инициативы в 2013 г., в основном продолжают тенденции, сложившиеся в 1990–2000-е гг. В ЦА сохраняется трудовая, бизнес, торговая, образовательная и другие виды миграций, т.к. Китай в рамках ЭПШП продолжает проекты, начатые в регионе ранее.
- ▶ К новейшим тенденциям под влиянием ЭПШП/ПИИ можно отнести сокращение торговой миграции и рост найма китайской рабочей силы на строительство инфраструктурных объектов и предприятий. Растет численность доля китайских работников в привлекаемой иностранной рабочей силе.

52. Садовская, 2014: 297

53. Pannier, 2016

▶ Новое явление в регионе – это миграционные и визовые реформы в Узбекистане, которые проводятся с 2017 г. в условиях более обширного политического и экономического реформирования. В стране меняется законодательство, институты управления, увеличивается миграция. Быстрыми темпами растет бизнес миграция и туризм из Китая в Узбекистан. Анализ китайской миграции в РУ не предпринимался из-за относительно малого потока в предшествующий период.

▶ В Туркменистане отсутствует доступ к миграционной и в целом демографической статистике и аналитике, поэтому трудно определить потребности ТМ в реформировании миграционной сферы. Информация об исследованиях по оценке влияния проектов ЭПШП/ИПП на экономику и миграцию отсутствует, хотя нынешняя проблемная социально-экономическая ситуация в ТМ свидетельствует о необходимости анализа роли и последствий инфраструктурных проектов Китая в Туркменистане.

▶ Образовательная миграция в Китай увеличивается во всех странах ЦА с начала 2010-х гг., обеспечивая ЭПШП профессиональными и переводческими кадрами на местах. Это положительно влияет на рост образовательного уровня рабочей силы, но создает риски «утечки умов» в Китай и другие страны АТР.

▶ Социально-экономическое сотрудничество и обмены («укрепление близости между народами») – провозглашены в документах ИПП одним из важнейших направлений деятельности, но в реальности пока не стали таковыми.

▶ Вклад китайских компаний, китайского бизнеса и рабочей силы в экономическое развитие ЦА значителен. Кроме того, крупные компании реализуют политику КСО: обучают кадры, повышают квалификацию сотрудников, решают социальные вопросы, что повышает конкурентоспособность предприятий и работников. На сегодняшний день комплексных прикладных исследований вклада Китая и ЭПШП и его роли в развитии человеческого капитала в ЦА не проводилось.

▶ В перспективе китайская миграция в ЦА продолжится, т.к. в каждой стране имеется комплекс привлекательных факторов: природных ресурсов, земли, возможностей для приложения труда и развития бизнеса и т.д. Дефицит квалифицированных кадров и рабочих в ЦА будет одним из решающих факторов китайской трудовой иммиграции.

▶ Несмотря на повышенное общественное внимание к проблематике китайского присутствия, китайской миграции и перспективам ее роста в ЦА, вопросы миграции не занимают значительного места ни в стратегических документах ЭПШП/ПИИ, ни в реальной миграционной политике КНР в регионе, представляя, видимо, «отложенный» интерес для КНР.

▶ Вопросы миграции, включая трудовую, миграционной и визовой политики, защиты рынка труда и т.д., важны в первую очередь для самих Республик ЦА и касаются всех аспектов, начиная со статистики, доступа к информации, совершенствования законодательства, научных исследований и заканчивая региональным и международным сотрудничеством.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По всем глобальным прогнозам, векторы экономического и технологического развития и социальной модернизации перемещаются в Азию. Китай в 21-м веке будет играть ключевую геополитическую роль как новый центр многополярного мира. Здесь же будут происходить новые миграционные процессы, отличные от тех, что происходили в 19-20-м веке: КНР будет страной эмиграции, транзита и во все большей мере – страной иммиграции и стареющего населения. Подъем Китая и реализация проекта ЭПШП/ПИИ будет влиять на международную, включая миграционную, политику в странах Азии и Европейского союза (ЕС). **Это новый вызов, который международные организации, специализирующиеся в сфере миграционной политики, могут принять, включив Китай в сферу своей деятельности.** Поскольку ЭПШП соединяет Восточную Азию с Европой через Центральную Азию «трансфер» знания и опыта миграционной политики из ЕС в Азию может быть полезным.

В настоящее время **экспертно-аналитическое сотрудничество** в концептуальном оформлении миграционных политик и разработке миграционного законодательства, отвечающего международным стандартам, может быть полезно для Туркменистана и Узбекистана.

Помощь странам в процессе **создания институтов и механизмов для упорядоченной, организованной и законной (трудоустройственной) миграции между странами ЦА** может быть не менее важна.

Востребована практическая работа по предупреждению нелегальной миграции. Более того, необходимо распространение проектов Европейского союза по содействию управлению границами БОРКА в регионе ЦА, в первую очередь в отношении совместных внешних границ Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана с Китаем. Это актуально из-за политических рисков в соседнем Синьцзяне и ввиду того, что значительная часть границ республик ЦА с КНР пролегает в горной местности, что требует дополнительных ресурсов.

В ЦА востребованы **научные исследования, как прикладные так и теоретические**, по всем аспектам китайской миграции, включая влияние на рынок труда и занятость молодежи в ЦА, экономическое развитие, социально-экономические миграции и их последствия и риски; разработку миграционной политики, а также общее региональное и международное сотрудничество с КНР.

Ашуров, А. (2018), Таджикистан выделил дополнительную квоту на работу для граждан Китая. [Ashurov, A. Tajikistan has allocated an additional job quota for Chinese citizens] <https://rus.ozodi.org/a/28999762.html> 26.01.2018. Доступ 11 сентября 2018.

ГК РУ по статистике (2018), Государственный комитет РУ по статистике. Количество лиц, въехавших и выехавших из Республики Узбекистан в январе-сентябре 2018 года. [The State Committee on Statistics of Uzbekistan. Number of persons who entered and left the Republic of Uzbekistan in January-September 2018] <https://stat.uz/ru/press-tsentr/novosti-komiteta/5097-kolichestvo-lits-v-ekhavshikh-i-vyekhavshikh-iz-respubliki-uzbekistan-v-yanvare-sentyabre-2018-goda> Доступ 20 ноября 2018.

ГК РУ по статистике (2018а), Государственный комитет РУ по статистике. Туризм в Республике Узбекистан. https://stat.uz/uploads/docs/turizm_tahlil_17_ru.pdf Доступ 11 февраля 2019.

ГК РУ по статистике (2018b), Государственный комитет РУ по статистике. Численность экономически активного населения, занятых и безработных. [The State Committee on Statistics of Uzbekistan. (2018a), The number of economically active population, employed and unemployed.] <https://stat.uz/ru/ofitsialnaya-statistika/demografiya-i-trud/zanyatost-naseleniya/2426-chislennost-ekonomicheski-aktivnogo-naseleniya-zanyatykh-i-bezrobotnykh> Доступ 1 сентября 2018.

ГСМ КР (2018), Государственная служба миграции при Правительстве КР. Информация о деятельности Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики по итогам 2017 года. [The State Migration Service under the Government of the Kyrgyz Republic. Information on the activities of the State Migration Service under the Government of the Kyrgyz Republic in 2017.] <http://ssm.gov.kg/отчеты/> Доступ 1 июня 2018.

ЕК и МОМ (2005), Трудовая миграция в странах Центральной Азии, Российской Федерации, Афганистане и Пакистане Аналитический обзор. Европейская Комиссия, Международная организация по миграции. Алматы. [EC & IOM, Labor migration in Central Asia, Russia, Afghanistan and Pakistan. Analytical review.]

Исраилова, Ж. (2016), Современная роль Кыргызстана в Шелковом пути, или Кого выбрать? [Israilova, J. Current role of Kyrgyzstan in the Silk Road, or Who to Choose?] <https://knews.kg/2016/06/28/sovremennaya-rol-kyrgyzstana-v-shelkovom-puti-ili-kogo-vybrat/> 28.06.2016. Доступ 15 ноября 2018.

КНБ РК (2018), Письмо Пограничной службы КНБ РК 15/3-3-2780 от 17 мая 2018 г., Астана. [Letter of the Border Guard Service of the National Security Committee of the Republic of Kazakhstan 15 / 3-3-2780 as of May 17, 2018, Astana.]

КНБ РК (2001-2015), Архивные данные Пограничной службы КНБ РК: Агентство РК по статистике, Комитет по статистике МНЭ РК. [Archival data of the Border Guard

Service of the National Security Committee of the Republic of Kazakhstan for 2001-2015, Agency of Statistics of the Republic of Kazakhstan, Committee on Statistics of the MNE of Kazakhstan].

Межгосударственный статистический комитет СНГ (2018), Мониторинг состояния национальных рынков труда стран Содружества Независимых Государств 2014-2017. [Interstate Statistical Committee of the CIS, Monitoring of the national labor markets of the countries of the Commonwealth of Independent States 2014-2017] Москва.

МИД КНР и Министерство коммерции КНР (2015), «Прекрасные перспективы и практические действия по совместному созданию экономического пояса Шелкового пути и морского Шелкового пути XXI века» (2015), Госкомитет по делам развития и реформ, Министерство иностранных дел и Министерство коммерции. (Издано с санкции Госсовета КНР). Март 2015. [The Ministry of Foreign Affairs of the PRC and the Ministry of Commerce of the PRC. Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road] <http://www.fmprc.gov.cn/rus/zxxx/t1254925.shtml> Доступ 2 июня 2018.

МИД РК (2018), Подбор визы для иностранных граждан, желающих посетить Казахстан. [MFA of RK (2018), Types of visas for foreign citizens wishing to visit Kazakhstan.] <http://mfa.gov.kz/ru/visa/index> Доступ 1 сентября 2018.

Министерство юстиции ТМ (2018), Закон Туркменистана «О миграции», 31 марта 2012 г. [The Ministry of Justice of TM (2018), The Law of Turkmenistan "On Migration", March 31, 2012] http://minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=7233 Доступ 5 августа 2018.

МНЭ РК (2018), Министерство национальной экономики РК, Комитет по статистике. Туризм Казахстана 2013-2017. Стат. сборник. Гл. ред. Н. С. Айдапкелов. Астана, 2018. [Statistics Committee of the Ministry of National Economy of RK. Tourism of Kazakhstan 2013-2017. Ch. ed. N. S. Aydapkelov. Astana, 2018].

МНЭ РК (2018а), Министерство национальной экономики РК. Письмо 36-11/101-с-504 от 5 мая 2018 г. [MNE of RK (2018а), Ministry of National Economy of the RK. Letter 36-11 / 101-s-504 as of May 5, 2018], Астана.

МТСЗН РК (2018), Министерство труда и социальной защиты населения РК. Письмо 06-2-16/10330 от 10 мая 2018 [The Ministry of Labor and Social Protection of the Population of the Republic of Kazakhstan. Letter 06-2-16 / 10330 as of May 10, 2018], Астана.

Посольство КНР в Узбекистане (2018), Авторская статья Посла КНР в РУ г-жи Цзянь Янь «Пусть молодёжь станет могущественной движущей силой развития китайско-узбекских отношений» (2018) [Embassy of the PRC in Uzbekistan (2018), Article by Ms. Jiang Yan, Ambassador of the PRC to Uzbekistan, "May the youth become a powerful driving force for the development of Chinese-Uzbek relations"], <http://uz.china-embassy.org/rus/sgxx/sgsd/t1588388.htm> 12.07.2018. Доступ 27 августа 2018.

Посольство КНР в Узбекистане (2018a), Авторская статья Посла КНР в РУ г-жи Цзян Янь «Углубление взаимовыгодного сотрудничества Китая и Узбекистана в совместном строительстве «Одного пояса, одного пути»» [Embassy of the PRC in Uzbekistan (2018a), Article by Ms. Jiang Yan, Ambassador of the PRC to Uzbekistan, "Enhancing Mutually Beneficial Cooperation between China and Uzbekistan in the Joint Construction of One Belt, One Road"] <http://uz.china-embassy.org/rus/dszl/dshd/t1598542.htm> 25.09.2018. Доступ 10 ноября 2018.

Посольство КНР в Узбекистане (2018b), Авторская статья Посла КНР в РУз г-жи Цзян Янь «Экономический рост открывает новые возможности для партнерства Китая и Узбекистана» [Embassy of the PRC in Uzbekistan (2018b), Article by Ms. Jiang Yan, Ambassador of the PRC to Uzbekistan, "Economic growth opens up new opportunities for the partnership of China and Uzbekistan"] <http://uz.china-embassy.org/rus/sgxx/sgsd/t1596708.htm> 09.09.2018. Доступ 22 сентября 2018.

Садовская, Е. (2012), Китайская миграция в Центральной Азии в начале XXI века [Sadovskaya, E. (2012), Chinese Migration in Central Asia at the Beginning of the XXI Century]. Lambert Academic Publishing, GmbH & Co KG, Саарбрюкен.

Садовская, Е. (2014), Китайская миграция в Республике Казахстан: традиции Шелкового пути и новые векторы сотрудничества [Sadovskaya, E. (2014), Chinese Migration to the Republic of Kazakhstan: Silk Road Traditions and New Vectors of Cooperation]. Алматы, Изд-во Раритет. 2014.

Сурганов, В. (2017), Дракон оскалился. Что раздражает крупный китайский бизнес в Казахстане. Специально для ИА «Фергана». 15.12.2017. [Surganov, V. (2017), The Dragon bared his teeth: what riles big Chinese business in Kazakhstan] Ист.: <http://better.kz/20171218/dragon-oskalilsya-chto-razdrazhaet-krupnyj-kitajskij-biznes-v-kazahstane/> Доступ 16 апреля 2018.

AEI (2018), American Enterprise Institute. China Global Investment Tracker. <http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/> Доступ 2 сентября 2018.

Aqparat.info (2018), США и Китай вытесняют Россию из Средней Азии [US and China are squeezing Russia out of Central Asia]. https://aqparat.info/news/2018/07/14/8914756-ssha_i_kitai_vytesnyayut_rossiyu_iz_sred.html Газета.ru 14.07.2018. Доступ 13 октября 2018.

China-trade-research.hktdc.com (2017), The Belt and Road Forum for International Co-operation: Summary of Achievements to Date. china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/The-Belt-and-Road-Initiative/The-Belt-and-Road-Forum-for-International-Co-operation-Summary-of-Achievements-to-Date/obor/en/1/1X3CGF6L/1X0AA3ED.htm 16.05.2017. Accessed 15 June 2018.

Jakóbowski, J. & M. Marszewski (2018), Crisis in Turkmenistan. A test for China's policy in the region. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2018-08-31/crisis-turkmenistan-a-test-chinas-policy-region-0> Доступ 21 октября 2018.

IIE (2018), The Institute of International Education. <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Project-Atlas/Explore-Data/China> Доступ 31 августа 2018.

Kaktus.media (2018), Махабат Мавлянова: Предложение ввести безвизовый режим с Китаем неправильно поняли [Mahabat Mavlyanova: The proposal to introduce a visa-free regime with China was misunderstood]. https://kaktus.media/doc/380879_mahabat_mavlyanova:_predlojenie_vvesti_bezvizovyj_rejim_s_kitaem_neppravilno_poniali.html 10.10.2018. Доступ 26 октября 2018.

Merics.org (2018), Belt and Road Initiative creates a global infrastructure network. https://www.merics.org/sites/default/files/2018-06/MERICS_Silk_Road_v8.jpg Доступ 14 января 2019.

Pannier, B. (2016), Land Issue Mars Unity On Kazakhstan's National Unity Day.

<https://www.rferl.org/a/qishloq-ovozi-kazakhstan-land-protests/27711773.html> 02.05.2016. Доступ 17 мая 2016.

Polpred.com (2018), Узбекистан создает условия для привлечения иностранных специалистов. [Uzbekistan creates conditions for attracting foreign specialists] <http://uzbekistan.polpred.com/gazeta.uz>, 8.11.2018. № 2785226. Доступ 10 ноября 2018.

Regnum, Международное информационное агентство (2018), Китайские туристы оформили почти четверть всех электронных виз в Узбекистан [Chinese tourists are recipients of almost a quarter of all electronic visas to Uzbekistan]. <https://regnum.ru/news/2477467.html> 03.08.2018. Доступ 10 ноября 2018.

Silkroad.news.cn (2018a), Factbox: Belt and Road Initiative in five years <http://en.silkroad.news.cn/2018/0827/107818.shtml> 27.08.2018. Доступ 21 сентября 2018.

Sputnik, Международное информационное агентство (2017), Китайская грамота: язык как пропуск таджикской молодежи на работу в КНР [Chinese Diploma: Language as the Pass for Tajik Young People to Work in the PRC] <https://ru.sputnik-tj.com/opinion/20170525/1022411502/kitayskiy-yazyik-molodezh-ekonomika-rabochie-mesta-tadzhikistan.html> 25.05.2017. Доступ 25 октября 2018.

Sputnik, Международное информационное агентство (2017a), Холикназар: таджики активно изучают китайский язык, не жалея своих денег [Kholiknazar: Tajiks spare no cost learning Chinese]. <https://ru.sputnik-tj.com/radio/20171127/1023999808/tadzhiki-aktivno-izuchayut-kitayskiy-yazyik-ne-zhaleya-svoikh-deneg.html> 27.11.2017, обновлено 05.12.2017. Доступ 25 октября 2018.

Tengrinews.kz (2018), Канал массового въезда из Китая в Казахстан создали преступники–Божко [The criminals created a mass entry channel from China to Kazakhstan - Bozhko]. https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kanal-massovogo-vyezda-kitaya-kazakhstan-sozdali-prestupniki-342155/ 16.04.2018. Доступ 16 апреля 2018.

Turkmeninform, (2017), Международное информационное агентство (2017), Туркменистан и КНР вместе смотрят в будущее и возрождают Великий Шелковый путь [Turkmenistan and China look to the future together and revive the Great Silk Road]. <http://www.turkmeninform.com/ru/news/20170403/10505.html> 03.04.2017. Доступ 5 августа 2018.

UNDP (2018), United Nations Development Programme. Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf 14.09.2018. Доступ 20 сентября 2018.

Wang, K. (2018), Joint plan to encourage tourism. http://english.gov.cn/news/international_exchanges/2018/06/09/content_281476177740112.htm China Daily. Updated: June 9, 2018. Доступ 15 июня 2018.

World bank (2018), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDPMKTR.PP.CD> Доступ 19 ноября 2018.

Yamada, G. & S. Palma (2018), Is China's Belt and Road working? A progress report from eight countries. The Banker. March 28, 2018. Доступ 15 июня 2018.

Yang, Y. (2018), Opinion: How the SCO has aided Chinas growing trading partnership with Central Asia. https://news.cgtn.com/news/3d3d774d7a51544f77457a6333566d54/share_p.html 06.06.2018. Доступ 19 июня 2018.

Yidaiyilu.gov.cn (2018), Узбекистан вводит упрощенный порядок оформления туристских виз для граждан КНР [Uzbekistan introduces a simplified procedure for obtaining tourist visas for Chinese citizens]. <https://rus.yidaiyilu.gov.cn/news/news/47428.htm> 07.02.2018. Доступ 3 июня 2018.

Zakon.kz (2017), http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33036521 Доступ 2 июля 2018.

Zhumadilov, A. (2018), Kazakh-Chinese business forum marks fifth anniversary of Belt and Road Initiative. <https://astanatimes.com/2018/09/kazakh-chinese-business-forum-marks-fifth-anniversary-of-belt-and-road-initiative/> 11.09.2018.

Полная публикация вкл. Приложения доступны на веб-сайте Пражского процесса. www.pragueprocess.eu







ГРУЗИЯ

Схемы циркулярной миграции в Грузии: Извлеченные уроки и дальнейшие шаги

АНАЛИТИЧЕСКИЙ БРИФ

Натия Мествиришвили

Грузия находится в особенно выгодном положении в отношении разработки схем циркулярной миграции.

РЕЗЮМЕ

Нынешний социально-экономический и политический контекст в Грузии в сочетании с высоким спросом на рабочую силу в Европейском союзе (ЕС) ставит Грузию в особенно выгодное положение в отношении разработки схем циркулярной (трудо-вой) миграции (СЦМ). Две пилотные СЦМ, внедренные Грузией в прошлом, иллюстрируют потенциал для внедрения дальнейших СЦМ, которые не были использованы государством до сегодняшнего дня. В настоящем аналитическом брифе представлен сравнительный анализ двух пилотных СЦМ, проанализированы уроки, извлеченные из этих проектов, и определены некоторые условия, при которых будущие СЦМ могут быть успешными. Главным приоритетом для государства в этом отношении должно стать создание соответствующих институциональных условий для реализации СЦМ и совершенствование правовой базы. Будущие СЦМ должны быть ориентированы на полуквалифицированных и частично занятых работников в Грузии с целью повышения их квалификации и обеспечения приоритета их социальных и трудовых прав.

Внедрение СЦМ должно быть инклюзивным и прозрачным процессом, в котором все субъекты, включая государство, страны-партнеры, мигранты, частный и неправительственный сектора имеют реалистичные и обоснованные ожидания и разделяют взаимно согласованные обязанности и цели. Кроме того, наряду с созданием надежных механизмов возвращения и реинтеграции, необходимо выработать эффективные методы мониторинга и оценки для измерения прогресса и воздействия СЦМ.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦИРКУЛЯРНОЙ МИГРАЦИИ

Определение циркулярной миграции различаются в зависимости от страны и организации. В более широком определении – это повторяющиеся перемещения между двумя или более странами, предполагающая более чем одну миграцию и возвращение (Хьюго, Г. 2013 г.). Сюда входят все спонтанные или естественные циркуляционные потоки через границы, которые всегда существовали в той или иной форме и которые трудно отслеживать или контролировать. Однако по определению ЕС, циркулярная миграция – это “форма миграции, управление которой предусматривает некоторую степень легальной циклической мобильности между двумя странами” (СОМ, 2007). СЦМ, которые организованы, регулируются и контролируются государствами, часто рассматриваются как “ситуация тройного выигрыша”, в которой страны назначения удовлетворяют свои потребности на рынке труда; страны происхождения снижают давление на рынке труда и получают выгоду от денежных переводов, а также от передачи знаний и навыков; а отдельные мигранты и их семьи улучшают свои социально-экономические условия и приобретают новые навыки (Пражский процесс, 2014). Управляемую циркулярную миграцию можно охарактеризовать как “временную, возобновляемую, циркулирующую, легальную, уважающую права мигранта и управляемую таким образом, чтобы оптимизировать рынки труда по обе стороны – в отправляющих и принимающих странах” (Фаргс, Ф., 2008 г.).

Настоящий аналитический бриф посвящен исключительно формализованным управляемым СЦМ, непосредственно предназначенным для максимального воздействия на развитие, которое может отсутствовать в ситуационных или спонтанных формах трудовой миграции.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

В течение последнего десятилетия Грузия оставалась страной чистой эмиграции, при этом миграция все больше определяется экономическими факторами. Исследование ОЭСР/CRRС (2017 г.) показало, что высокий уровень безработицы и плохо функционирующий рынок труда являются самыми большими факторами выталкивания для эмиграции. Хотя точные данные о количестве грузин, проживающих за рубежом, отсутствуют, согласно Миграционному

Настоящий аналитический бриф посвящен управляемым СЦМ, непосредственная задача которых состоит в максимальном воздействии на развитие, которое может отсутствовать в ситуационных или спонтанных формах трудовой миграции.

профилю Грузии 2017 года, наибольшее количество эмигрантов приходится на Россию, Грецию и Турцию, за которыми следуют Италия, Германия и США. Более того, опрос “Кавказский барометр” 2017 г. показывает, что лишь небольшая часть населения Грузии (8%) заинтересована в постоянной эмиграции, тогда как более половины (55%) грузин заинтересованы во временной эмиграции.

Безвизовый режим с ЕС, который значительно облегчил поездку грузинских граждан в страны ЕС/Шенгенскую зону, повысил необходимость предоставления альтернатив нерегулируемой миграции, предлагая мигрантам законные средства для миграции и трудоустройства в государствах-членах ЕС.

Двумя ключевыми направлениями политики, ориентированными на решение проблемы высокого уровня безработицы, являются “Стратегия социально-экономического развития Грузии – Грузия 2020” (Правительство Грузии, 2014 г.) и “Стратегия развития профессионально-технического образования и подготовки на 2013-2020 годы”. В результате реализации первой было учреждено 69 центров поддержки занятости по всей Грузии, а также создан ресурс “WorkNet” – онлайн-служба, объединяющая соискателей работы и работодателей. Хотя центры поддержки занятости помогают соискателям в составлении надлежащего резюме и регистрации в “WorkNet”, у них очень ограниченные человеческие ресурсы, которые не позволяют им ни обращаться к работодателям и соискателям на местном уровне, ни предоставлять профессиональные консультации и оценку, необходимые большинству соискателей работы, зарегистрированных в системе. Большинство рабочих мест, доступных через “WorkNet”, требуют низкой квалификации, а число работодателей, пользующихся этой услугой, до сих пор ограничено. Кроме того, система опирается на самооценку навыков и квалификации, а это означает, что пока невозможно проверить квалификацию зарегистрированных соискателей работы. Таким образом, служба “WorkNet” по-прежнему требует дальнейшего совершенствования для выполнения поставленных перед ней задач.

Основные проблемы, стоящие перед системой профессионально-технического образования, связаны с несоответствием предлагаемых программ нынешним и будущим потребностям рынка труда в растущей и диверсифицированной экономике Грузии. С одной стороны, существует большой спрос на техническую рабочую силу (особенно в сельском хозяйстве и торговле), которая не нуждается в высшем образовании, а с другой – основная часть безработной рабочей силы – это высокообразованные люди (Амашукели, М. и др., 2017 г.). Более того, профессионально-техническое образование как таковое не считается слишком привлекательным из-за низкого качества присуждаемых квалификаций и их непризнания работодателями как на местном, так и на международном уровне (Министерство образования и науки Грузии (МОН), 2013 г.).

Недостатки систем профессионально-технического образования и занятости способствуют их низкой привлекательности и популярности среди населения в целом. Иными словами, в настоящее время они не помогают потенциальным мигрантам удовлетворять свои потребности в сфере занятости у себя на родине (ОЭСР/CRRC, 2017 г.).

Эти выводы объясняют спрос на временную трудовую миграцию – вопрос, требующий лучшего понимания и более эффективных политических мер со стороны правительства Грузии. Неудивительно, что развитие СЦМ входит в число приоритетов текущей национальной миграционной политики.

Подход, учитывающий миграцию и развитие, является частью миграционной стратегии Грузии на 2016-2020 гг., в которой содействие циркулярной миграции указано как одну из ее четко обозначенных целей (Государственная комиссия по вопросам миграции, 2016 г.). Кроме того, Рабочая группа по миграции и развитию, состоящая из представителей всех компетентных учреждений, была создана при Государственной комиссии по вопросам миграции (ГКВМ) в целях содействия межведомственной координации и сотрудничеству в этой области политики, в том числе по вопросу циркулярной миграции.

В 2014 г. между Грузией и Францией было подписано соглашение о циркулярной миграции, хотя оно еще не ратифицировано Францией. Правительство Грузии в настоящее время работает над заключением аналогичных соглашений с Израилем, Австрией, Румынией, Грецией, Польшей и Катаром. В настоящее время создается структурное подразделение при Министерстве труда, здравоохранения и социальных дел (МТЗС), которое, помимо других задач, связанных с трудовой миграцией, будет прежде всего отвечать за планирование и внедрение СЦМ.

ЧАСТНЫЕ АГЕНТСТВА ЗАНЯТОСТИ

Вышеупомянутые социально-экономические и политические условия наряду с нехваткой рабочей силы во многих европейских странах показывают необходимость и огромный потенциал СЦМ для Грузии. Тем не менее, частные агентства занятости остаются основными посредниками между местными соискателями работы и иностранными работодателями, оставляя вопрос прав рабочих-мигрантов в неопределенном состоянии. Ограниченная информация об этих компаниях и отсутствие механизмов контроля вызывают серьезные сомнения в этом отношении.

Частные агентства занятости остаются основными посредниками между местными соискателями работы и иностранными работодателями, оставляя вопрос прав трудящихся-мигрантов в неопределенном состоянии.

В то время как Закон о трудовой миграции 2015 г. устанавливает определенные обязательства для частных агентств занятости (включая государственную регистрацию, ежегодные обязательства по отчетности и пр.), ресурсы и механизмы государственного контроля остаются недостаточными. Единственные санкции, введенные на сегодняшний день, состоят в наложении штрафов на зарегистрированные компании, которые не подают годовые отчеты в ответственное Министерство. Из-за отсутствия механизмов контроля фактическое количество таких агентств занятости и трудовых мигрантов, отправленных за рубеж, неизвестно.

Считается, что большинство частных компаний, работающих в Грузии, нарушают Конвенцию МОТ о частных агентствах занятости, ратифицированную Грузией, что не позволяет им взимать плату или расходы с работников (МОТ, 1997 г.). Неофициальные данные указывают на то, что мигранты не были должным образом проинформированы об их предполагаемой работе, зарплате и правах за рубежом (Батумелеби, 2018). Более того, они лишены возможности встретиться со своим будущим работодателем лично или связаться с ним в электронном виде до отъезда, из-за чего трудящиеся-мигранты иногда не обнаруживают никакого реального работодателя по прибытии в страну назначения или им отказывают на границе, когда пограничные органы не могут связаться с их предполагаемым работодателем. Отсутствие регулирования и контроля частных агентств занятости представляет серьезную опасность для самих мигрантов и в конечном итоге наносит ущерб как отправляющей, так и принимающей стране.

ГРУЗИЯ ВНЕДРИЛА ДВЕ ПИЛОТНЫЕ СЦМ

В недавнем прошлом Грузия внедрила две пилотные СЦМ в сотрудничестве с Германией и Польшей. Финансируемый ЕС проект “Укрепление потенциала развития Партнерства ЕС в области мобильности в Грузии посредством целевой циркулярной миграции и мобилизации диаспоры” был реализован Центром международной миграции и развития (CIM/GIZ) с немецкой стороны с 2013 по 2016 г. и Агентством развития государственной службы, Секретариатом Государственной комиссии по вопросам миграции и Грузинской ассоциацией малых и средних предприятий. В рамках проекта была разработана СЦМ, в рамках которой 27 граждан Грузии, работающих в ресторанно-гостиничном бизнесе и сфере здравоохранения, были трудоустроены в Германии. К концу проекта 24 участника (14 из ресторанно-гостиничного сектора и 10 из сектора здравоохранения) находились в процессе совершения или уже совершили цикл циркулярной миграции. Девять из четырнадцати специалистов ресторанно-гостиничного бизнеса по возвращении получили работу у своего предыдущего работодателя в Грузии. Большинство медсестер сдали экзамен на признание в Германии и продлили свое трудоустройство в стране (Гоос, А. 2016 г.). С тех пор большинство специалистов ресторанно-гостиничного бизнеса (пять) остаются в Германии и только одна медсестра вернулась и устроилась на работу в Грузии.

Второй проект – “Временная трудовая миграция грузинских работников в Польшу и Эстонию” – был реализован Международной организацией по миграции (МОМ) в сотрудничестве с МТЗС с 2015 по 2017 г. Проект был основан на уроках, извлеченных из реализации пилотной СЦМ с Германией. В Польше было трудоустроено около 30 сварщиков, строителей и водителей грузовиков, а в ближайшем будущем за ними последуют дополнительные рабочие. Переговоры и сотрудничество с

Два недавних пилотных проекта с Германией и Польшей выявили некоторые проблемы и позволили извлечь важные уроки, которые следует учесть в будущих СЦМ.

Эстонией из-за препятствий, связанных с квотами, оказались более длительными и более проблематичными, в результате чего никто не был трудоустроен в Эстонии в рамках этого проекта. В настоящее время проект продолжается в рамках финансируемого ЕС проекта “Устойчивое управление границами и миграционное управление в Грузии” (2017-2020 гг.). В результате статистика возвращения довольно динамична и демонстрирует некоторую циркулярность между Грузией и Польшей.

Эти два проекта имеют несколько важных общих черт – напр., они основаны на принципе законной, добровольной мобильности и избегают механизмов принудительного возвращения, опираются на исследования рынка труда в Грузии и странах-партнерах для выбора секторов и профессий и обеспечения предотъездной и профессиональной подготовки участников.

Несмотря на это, они также значительно различаются в своих целях и подходах. СЦМ, реализованная с Германией, была самой первой инициативой циркулярной миграции, направленной на создание и тестирование теоретически “идеальной” модели, основанной на исследованиях и существующей передовой практике. В рамках проекта была протестирована сложная модель СЦМ, учитывающая хорошо развитую экономику Германии, язык, на котором обычно не говорят в Грузии, и регулируемые профессии, которые нуждаются в сертификации в стране назначения. Между тем, MOM выбрала несколько иной подход, стремясь создать простую, гибкую и недорогую модель, позволяющую избежать затрат на обучение языку и регулируемых профессий, которая будет передана правительству простым и несложным способом.

Эти два недавних пилотных проекта выявили некоторые проблемы и позволили извлечь важные уроки, которые следует учесть в будущих СЦМ.

С точки зрения приема на работу было сложно оправдать высокие ожидания работодателей в отношении уровня владения языком и опыта работы. Так, в случае с Германией все мигранты работали на полную ставку в Тбилиси до отъезда и занимали прочные позиции. В идеале, в будущих проектах ЦМ следует задействовать частично занятых или менее опытных работников с особым акцентом на сельских районах Грузии, где безработица и бедность особенно высоки. Для решения этой задачи MOM сотрудничала с частными агентствами занятости, которые помогли им набирать кандидатов. Чтобы предложить работодателям менее опытных, но хорошо обученных работников, MOM создала положительный прецедент, обучив поставщика профессионально-технического образования и подготовки (ПТОП) в Грузии. Это училище ПТОП в настоящее время предлагает грузинским рабочим определенные курсы сварки (востребованные польскими работодателями). Это положительный опыт, который, по возможности, следует воспроизводить в будущих проектах СЦМ.

Еще одной проблемой, с которой столкнулись эти проекты, было достижение циркулярности. В большинстве случаев пилотная СЦМ с Германией предусматривала однократный отъезд и однократное возвращение. Возвращение и реинтеграция медсестер оказались трудной задачей, поскольку им гораздо больше платят в

Германии по сравнению с Грузией. Несмотря на то, что частный сектор (частная клиника) с самого начала поддерживал этот проект, предлагая всем вернувшимся медсестрам гарантированную работу, и хотя GiZ предложил участникам СЦМ с Германией доплаты сверх их зарплат в Грузии (в настоящее время 5 вернувшихся мигрантов пользуются такой помощью), большинство медсестер по-прежнему работают в Германии. СЦМ с Польшей возникла совсем недавно, и, возможно, еще рано говорить о циркулярной миграции, но стоит отметить, что несколько рабочих вернулись из Польши через 6 месяцев. Этот опыт показывает важность включения в СЦМ мер по возвращению и реинтеграции и указывает на необходимость обсуждения максимальной продолжительности контрактов циркулярных мигрантов с работодателями.

Наконец, влияние СЦМ на всех субъектов еще недостаточно изучено, так как оба проекта были оценены сразу после официального завершения проектов, когда большинство мигрантов все еще находились в странах назначения.

РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

Циркулярная миграция представляется желательным вариантом для отправляющего государства, участвующих лиц и стран назначения. Ключевым условием для успешной реализации СЦМ является постоянная политическая приверженность со стороны Грузии и стран-партнеров. Основываясь на опыте двух предыдущих схем миграции, описанных выше, следующие предпосылки кажутся необходимыми для успеха будущей СЦМ:

- **Создание хорошо организованной институциональной среды для внедрения СЦМ.** Помимо укрепления межправительственного сотрудничества в отношении временной трудовой миграции, МТЗС должно систематически сотрудничать с другими ведомствами: напр., с Министерством образования и науки по укреплению системы ПТОП и признанию приобретенных квалификаций и с Министерством иностранных дел, выступающим контактным лицом для защиты прав циркулярных мигрантов в зарубежных странах. Рабочая группа по миграции и развитию, которая уже выступает платформой для сотрудничества всех соответствующих государственных ведомств, может продолжать играть координирующую роль между всеми субъектами, включая неправительственный и частный сектора.
- **Внесение изменений и улучшений в закон Грузии о трудовой миграции.** Важно, чтобы закон включал эффективные механизмы для отслеживания и контроля потоков трудовой эмиграции, а также для защиты социальных и трудовых прав мигрантов. Что касается частных агентств занятости, необходимо обеспечить прозрачность и соблюдение международных норм и стандартов, касающихся прав мигрантов. Однако вместо того, чтобы просто

Внедрение СЦМ должно быть инклюзивным и прозрачным процессом, в котором все субъекты имеют реалистичные и обоснованные ожидания и разделяют взаимно согласованные обязанности и цели.

вводить строгие правила, которые в конечном итоге приведут к закрытию этих агентств, государство может рассматривать их как партнеров после согласования общей политики и условий деятельности.

- **Сохранение определенной гибкости в отношении срока действия договоров циркулярных мигрантов.** Все субъекты, в том числе страны-партнеры, должны рассматривать СЦМ как средство легальной добровольной мобильности, и поэтому большинство аспектов в проектах ЦМ, включая срок действия контрактов, должны быть гибкими, хотя и в определенных пределах. Если существует высокий риск превращения циркулярной миграции в перманентную (напр., в случае медсестер), наряду с развитием мер по реинтеграции

вернувшихся мигрантов, исполнитель может рассмотреть вопрос об ограничении срока контракта до 2 или 3 лет, чтобы обеспечить циркулярность и предотвратить утечку мозгов.

- **Направленность на частично занятую, но хорошо подготовленную рабочую силу.** Важно, чтобы страны-партнеры договорились о найме менее опытной, но хорошо подготовленной рабочей силы. Грузия со своей стороны должна инвестировать в систему ПТОП, чтобы та производила хорошо подготовленных работников, способных удовлетворить требования работодателей. МТЗС должно улучшить механизмы найма, а государственные агентства занятости должны обеспечить участие в СЦМ особенно людей из сельской местности, где уровень безработицы выше. Кроме того, следует продолжать развивать технические возможности “WorkNet” для его превращения в полезный инструмент найма циркулярных мигрантов.
- **Обеспечение общих прозрачных целей для всех заинтересованных сторон.** Важно, чтобы все стороны согласовали конкретные цели и задачи конкретного проекта, которые в идеале должны совпадать с интересами лиц, формирующих политику. Повышение квалификации мигрантов и обеспечение их социальных и трудовых прав должно быть главным приоритетом согласованных целей. Работодатели, а также государство должны быть готовы вкладывать средства в подготовку (языковую и/или профессиональную) мигрантов, что пойдет на пользу всем субъектам.
- **Обеспечение реалистичных и обоснованных ожиданий всех участников до отъезда.** Личные встречи работодателя и работника, а также обширная предотъездная подготовка, адаптированная к потребностям каждого проекта ЦМ, являются важным средством для достижения этой цели. Крайне желательно привлекать циркулярных мигрантов (вернувшихся или находящихся за рубежом) в качестве тренеров в этом процессе. Это будет гарантировать принятие людьми обоснованных решений о миграции, а работодатели не бу-

дуг разочарованы новыми сотрудниками, что в конечном итоге будет способствовать росту доверия к проектам ЦМ.

- **Укрепление мер по возвращению и реинтеграции.** Возвращение и реинтеграция оказались особенно трудными, когда мигранты не имеют конкретных предложений работы до возвращения или когда им платят значительно меньше по сравнению с их зарплатой за рубежом. Тесное сотрудничество с частным сектором на всех этапах СЦМ, признание и гармонизация квалификаций, приобретенных за рубежом, и привлечение возвращенных мигрантов в систему ПТОП в качестве преподавателей представляют собой некоторые подходы к обеспечению возвращения и реинтеграции.
- **Обеспечение эффективных механизмов мониторинга и оценки.** Условия труда циркулярных мигрантов должны систематически контролироваться, особенно в первые месяцы миграции, для предотвращения эксплуатации. Существующая оценка часто фрагментарна и охватывает только период действия программы до момента возвращения и реинтеграции. Оценки будущих СЦМ должны быть более систематическими и долгосрочными, включая постоянный мониторинг и контроль, а также оценку воздействия СЦМ на отдельных мигрантов и их домохозяйства, а также на местные рынки труда.

БЛАГОДАРНОСТЬ

Автор хотел бы выразить благодарность вернувшимся мигрантам и представителям Секретариата Государственной комиссии по вопросам миграции (ГКВМ), Международной организации по миграции (МОМ) и Германскому обществу по международному сотрудничеству (GIZ), а также представителям Министерства труда, здравоохранения и социальных дел (МТЗС) за собеседования с ними и их вклад в разработку данного резюме, хотя они могут не согласиться со всеми интерпретациями, представленными в настоящем документе.

ССЫЛКИ

Амашукели М., Лежава Д., Гугушвили Н. (2017 г.), Образование, возвращение, рынок труда и удовлетворенность работой в Грузии, http://css.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=24&info_id=1308. Дата обращения 23 июля 2018 г.

Батумелеби (2018 г.), Как легально трудоустроиться в Польше, <http://batumelebi.netgazeti.ge/news/110390/>, Дата обращения 23 июля 2018 г. (Источник на грузинском)

СОМ (Комиссия Европейского сообщества) (2007), Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Комитету по экономическим и социальным вопросам и Комитету регионов о циркулярной миграции и мобильных партнерствах между Европейским Союзом и третьими странами. <https://eur-lex.europa.eu/>. Дата обращения 23 июля 2018 г.

CRRC-Грузия (2017), Кавказский барометр 2017 Грузия. <http://caucasusbarometer.org/en/cb2017ge/EMIGRAT>. Дата обращения 23 июля 2018 г.

Фаргс Ф. (2008 г.) Циркулярная миграция: актуально ли это для южного и восточного Средиземноморья? Аналитические и синтетические записки CARIM 2008/40, EU: Флоренция, аннотация.

Гоос, А. (2016 г.), Руководство по схеме циркулярной миграции. <http://migration.commission.ge/>. Дата обращения 23 июля 2018 г.

Хьюго Г. (2013 г.), Что мы знаем о циркулярной миграции и повышении мобильности. Вашингтон: Институт миграционной политики, <https://www.migrationpolicy.org>. Дата обращения 23 июля 2018 г.

МОТ (Международная организация труда) (1997 г.), С181 – Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (№ 181). <http://www.ilo.org>. Дата обращения 23 июля 2018 г.

Казмерневич, П. (2013 г.), Возможности для разработки схем циркулярной миграции между Грузией и ЕС. <http://migration.commission.ge/>. Дата обращения 23 июля 2018 г.

Министерство образования и науки Грузии (2013 г.), Стратегия развития профессионально-технического образования и подготовки на 2013-2020 годы. <http://mes.gov.ge>. Дата обращения 23 июля 2018 г.

ОЭСР/CRRC-Грузия (Организация экономического сотрудничества и развития/CRRC-Грузия) (2017 г.), Взаимосвязь между государственной политикой, миграцией и развитием в Грузии, Пути развития ОЭСР, Париж: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/97892264272217-en>.

Пражский процесс (2014 г.), Руководство Пражского процесса по управлению трудовой и циркулярной миграцией. <https://www.pragueprocess.eu>. Дата обращения 23 июля 2018 г.

ГКВМ (Государственная комиссия по вопросам миграции) (2016 г.), Миграционная стратегия Грузии на 2016-2020 годы. <http://migration.commission.ge/>, дата обращения 23 июля 2018 г.

ГКВМ (Государственная комиссия по вопросам миграции) (2017 г.), Миграционный профиль Грузии 2017. <http://migration.commission.ge/>. Дата обращения 23 июля 2018 г.





РОССИЯ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Решение проблем трудоустройственной миграции в контексте Евразийского экономического союза

Дмитрий Полетаев

РЕЗЮМЕ

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) учрежден договором, подписанным лидерами Беларуси, Казахстана и России 29 мая 2014 года и вступившим в силу 1 января 2015 года. Армения и Киргизия присоединились к ЕАЭС в 2015 году. ЕАЭС представляет собой единый интегрированный рынок, объединяющий 183 миллиона человек и характеризующийся свободным перемещением товаров, капитала, услуг и людей, а также общей политикой в различных сферах. К данному моменту интеграция рынка труда пяти государств-членов еще не завершена, а трудовая миграция между ними по-прежнему затруднена по причинам, которые будут проанализированы в настоящей работе. Основной целью отчета является оценка эффективности и управления в сфере трудовой миграции в ЕАЭС, а также выявление соответствующих возможностей, рисков и вызовов для самих трудящихся-мигрантов.

Предлагаемые рекомендации политики включают упрощение административных процедур для трудящихся-мигрантов, введение системы мониторинга, гармонизацию национальных пенсионных систем, а также улучшение медицинского обеспечения и защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, чьи основные права должны быть соблюдены. Создание специального финансового инструмента и программы профессионального (пере)обучения будет представлять собой еще один важный шаг. В долгосрочной перспективе определение конкретных стратегических целей интеграции ЕАЭС будет иметь первостепенное значение.

ЕАЭС (Евразийский экономический союз) объединяет Россию, Беларусь, Казахстан, Армению и Киргизию^{1 2} и функционирует с 2015 года. Российская Федерация является основной страной назначения для трудовых мигрантов из ЕАЭС. В 2017 году страна приняла 377.000 трудовых мигрантов из Киргизии, 232.000 – из Армении, 125.000 – из Беларуси и 88.000 – из Казахстана. Для сравнения, Казахстан, вторая по популярности страна приема трудовых мигрантов в ЕАЭС, принял 4.500 трудовых мигрантов из России, 3.000 – из Армении, 1.500 – из Киргизии и 1.000 Беларуси.³ В рамках ЕАЭС Киргизия стала катализатором разработки общей миграционной политики, которая будет не только формировать (трудовые) миграционные процессы во всем регионе, но и определять дальнейшее расширение ЕАЭС. На сегодняшний день миграционная политика Союза сформирована лишь отчасти, а уже выработанные механизмы не всегда применяются должным образом.

Оценка процессов трудовой миграции на пространстве ЕАЭС затруднена из-за дефицита актуальной статистики. Несмотря на опыт, накопленный на национальном уровне, статистическое обеспечение между государствами-членами в сфере миграции пока налажено слабо.⁴ На сайте Евразийской экономической комиссии представлены некоторые ограниченные статистические данные о временной трудовой или образовательной миграции в рамках ЕАЭС.⁵ Между тем, существующие исследования по трудовой миграции в ЕАЭС имеют узкий круг пользователей и мало популяризируются средствами массовой информации.⁶ Именно поэтому надлежущий мониторинг миграции в ЕАЭС и распространение накопленных данных требуют дальнейших улучшений.

1. ОБЗОР ПРАВ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ В РАМКАХ ЕАЭС

Наряду с обеспечением свободы движения товаров, услуг и капитала, свобода

1. Используются названия стран, утвержденные Общероссийским классификатором стран мира (<https://classifikators.ru/oksm>)
2. В 2018 году Молдова вошла в состав ЕАЭС в качестве страны-наблюдателя, а в зону свободной торговли вошли Вьетнам, Иран, Китай и Куба
3. Государственная миграционная служба Министерства территориального управления и развития Республики Армения; Министерство внутренних дел Республики Беларусь; Министерство образования и науки Республики Казахстан, Министерство здравоохранения и социального развития Республики Казахстан; Министерство внутренних дел Республики Казахстан (сведения о гражданах государств-членов Союза, указавших при въезде цель «на работу»); Государственная служба миграции при Правительстве Киргизской Республики (сведениями после вступления Киргизской Республики в Союз не распонарает) http://www.eurasiancommission.org/ru/act/firpol/migration/Pages/statistical_data.aspx
4. Сайт Евразийской Экономической комиссии <http://eec.eaeunion.org>
5. Аналитический обзор «О рынках труда в Евразийском экономическом союзе» http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/labourmarket_2017.pdf; Социально-экономическая статистика Евразийского экономического союза http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/population.aspx; Доклад «Барьеры, Изъятия и ограничения Евразийского экономического союза» - «Белая книга» <http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/BARRIERS,%20DEROGATIONS%20AND%20RESTRICTIONS%20IN%20THE%20EURASIAN%20ECONOMIC%20UNION%20ANNUAL%20REPORT%202017.pdf>
6. См. <http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/Forms/AllItems.aspx>, например: Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском Экономическом союзе <http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/spreads.pdf>

передвижения рабочей силы в ЕАЭС является неотъемлемой частью Договора ЕАЭС (раздел XXVI)⁷. Договор обеспечивает свободу осуществления трудовой деятельности на территориях стран-участниц и обязывает государства-члены сотрудничать в области согласования политики трудовой миграции. Он также закрепляет положения по организованному набору и трудоустройству граждан ЕАЭС на территории Союза, а также регламентирует вопросы социального обеспечения, медицинского обслуживания и зачета трудового (страхового) стажа и экспорта пенсий, накопленных трудовыми мигрантами. Нормы Договора предусматривают возможность оказания бесплатной скорой и медицинской помощи трудящимся и членам их семей вне зависимости от наличия медицинского страхового полиса, включая возможность медицинской эвакуации.⁸ Взаимное признание документов об образовании без проведения каких-либо процедур, а также право на посещение дошкольных и учебных учреждений детьми трудящихся являются еще одними важными положениями Договора ЕАЭС.⁹

1.1. Право на временное проживание

В настоящее время в ЕАЭС идёт обсуждение инициативы по предоставлению трудящимся-мигрантам, имеющим длительные трудовые контракты (год и более)¹⁰, и членам их семей права на временное проживание¹¹. Такое решение позволило бы:

- оптимизировать учет трудящихся-мигрантов ЕАЭС, а также сформировать соответствующую государственную статистическую отчетность;
- сократить объем недокументированной трудовой миграции, создавая более комфортные условия трудящимся-мигрантам ЕАЭС;
- повысить собираемость налоговых, социальных и пенсионных выплат, связанных с трудоустройством мигрантов из ЕАЭС.

Несмотря на то, что Договором ЕАЭС предусмотрены свобода передвижения трудящихся государств-членов ЕАЭС и членов их семей, создание равных, комфортных условий трудоустройства, а также обеспечение их социальных гарантий наравне с местным населением, существуют следующие нерешённые проблемы:

7. Документы, регламентирующие трудовую миграцию в ЕАЭС это: Раздел XXVI «Трудовая миграция» Договора о Евразийском экономическом союзе и Приложение № 30 «Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государствам - членам ЕАЭС и членам семей»; Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 г.; Концепция проекта международного договора о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения (утверждена Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 г. № 103). Документы, разработанные для регламентации пенсионного обеспечения граждан-членов ЕАЭС: Проект «Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза»; Проект «Соглашения между уполномоченными органами государств-членов по реализации «Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза»; Регламенты информационного взаимодействия по реализации «Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза» и «Соглашения между уполномоченными органами государств-членов по реализации «Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза».

8. Алиев С.Б. Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе, 2016. Стр. 10

9. Раздел XXVI «Трудовая миграция» Договора о Евразийском экономическом союзе. Приложение № 30 «Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государствам-членам и членам семей»; Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 г.; Концепция проекта международного договора о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения (утверждена Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 г. № 103)

1. Трудящиеся-мигранты, имеющие статус временно пребывающих, многократно совершают регистрационные действия при каждом пересечении государственных границ при том, что условия их пребывания на территории государства трудоустройства не изменяются;
2. Социальное обеспечение (социальное страхование) для временно пребывающих трудящихся в государствах-членах реализуется не в полном объеме и режимы доступа к медицинской помощи не гармонизированы;
3. Предпринимательская деятельность и финансово-кредитные услуги не обеспечиваются наравне с местным населением.

1.2. Доступ к медицинским услугам

Вопрос о доступе трудящихся-мигрантов к медицинским услугам в стране трудоустройства решён в ЕАЭС не полностью. Граждане ЕАЭС, законно работающие в России, имеющие действительный трудовой договор и оплаченные работодателем налоги, имеют свободный доступ к обязательному медицинскому страхованию (ОМС), наравне с российскими гражданами. Тем не менее, компетентные органы в России не рекламируют и систематически не распространяют информацию о бесплатном ОМС среди трудящихся-мигрантов из ЕАЭС. Со своей стороны, российские страховые компании также не информируют трудящихся-мигрантов из ЕАЭС о возможностях бесплатного медицинского обслуживания.

Исследования показывают, что, например, мигранты из Киргизии очень слабо осведомлены о своём праве получить в России полис ОМС. В то время как информация о бесплатных медицинских услугах в прошлом распространялась по мигрантскому сообществу довольно быстро, в отношении ОМС подобного пока не наблюдается¹².

Сам доступ к медицинским услугам в разных странах ЕАЭС не одинаков. В Беларуси и Армении система обязательного медицинского страхования отсутствует. В России доступ к ОМС имеют только сами трудящиеся мигранты, а члены их семей не имеют. В Казахстане система обязательного социального медицинского страхования начнет полноценно действовать с 2020 года¹³. В Киргизии система ОМС фактически не рабо-

10. Схожий опыт имелся в Европейском союзе, когда согласно Директиве 68/360/ЕЭС Совета от 15 октября 1968 года «Об упразднении ограничений на перемещение и проживание внутри Сообщества работников государств-членов и их семьи» для трудящихся-мигрантов был введен особый документ на право проживания, который выдавался и продлевался в упрощенном порядке – «вид на жительство гражданина государства-члена ЕЭС» (пункт 2 статьи 4). С дальнейшим развитием интеграции в рамках ЕС, была принята Директива 2004/38/ЕС Европейского Парламента и Совета от 29 апреля 2004 года, отменившая обязанность получать вид на жительство и заменившая его более простой системой регистрации по месту проживания (статья 8), а также возможностью воспользоваться правом постоянного проживания (глава IV).

11. Выступление Артамонова О.В., заместителя директора Департамента трудовой миграции и социальной защиты Евразийской экономической комиссии «Трудовая миграция в Евразийском экономическом союзе: перспективы единого рынка труда» на Четвёртом Форуме киргизских соотечественников Мекендештер в г. Чолпон-Ата, Киргизия, 8 августа 2018 г.

12. Полетаев Д., Злобина Т. Мониторинг соблюдения прав трудовых мигрантов КР и современных рисков нерегулируемой трудовой миграции киргизстанских трудовых мигрантов на территории Российской Федерации (РФ) и Республики Казахстан (РК) в соответствии с условиями присоединения к Протоколу ЕАЭС. Бишкек 2018

13. Права трудящихся и членов их семей на получение медицинской помощи. ЕЭК 2016 http://www.eurasiancommission.org/kk/act/finpol/migration/social_security/Documents/prava%20трудящихся%20и%20членов%20их%20семей%20на%20получение%20медицинской%20помощи.pdf

тает и пациенты должны самостоятельно оплачивать часть услуг при использовании ОМС¹⁴.

1.3. Доступ к образованию и переобучению

Взаимодействие в сфере образования не вошло в Договор ЕАЭС. Образование не было включено и в перечень секторов услуг, по которым формируется общий рынок ЕАЭС. Тем не менее, **страны ЕАЭС договорились о взаимном признании документов об образовании без прохождения процедуры признания дипломов¹⁵, а также о праве на получение образования детьми трудящихся в стране трудоустройства родителей¹⁶.**

По условиям Договора документы об ученых званиях и степенях требуют прохождения процедуры признания в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Таким образом, норма о взаимном признании документов об ученых степенях и званиях действует только между Россией и Беларусью¹⁷. Наиболее осторожную позицию в отношении интеграции в сфере образования занимает Казахстан, рассматривающий ЕАЭС только в разрезе экономического сотрудничества. Беларусь тоже заняла осторожную позицию и не поддержала ряд предложений Министерства образования и науки России по расширению двустороннего сотрудничества. Такая позиция возникла из-за значительного оттока абитуриентов в Россию, особенно из Казахстана. По данным Росстата, численность граждан Казахстана, обучавшихся в российских вузах на начало 2016/17 учебного года, составила 67.400 студентов и выросла на 50% по сравнению с началом 2013/14 учебного года.

Права трудящихся государств-членов ЕАЭС

Рынок труда: Право на работу без ограничений, связанных с защитой национального рынка труда. Разрешения на работу не требуется. Трудоустройство на основании гражданско-правового договора.

Миграционный учёт: Трудящиеся мигранты и члены их семей имеют право находиться на территории другого государства ЕАЭС без регистрации до 30 дней. Срок действия трудового или гражданско-правового договора определяет срок разрешения на пребывание.

14. Памятка гражданина КР при получении медицинских услуг по Программе государственных гарантий, Фонд обязательного медицинского образования при Правительстве Кыргызской Республики <http://foms.kg/page/pamyatka#1>; О полисе ОМС <http://foms.kg/page/polis-OMS>

15. Исключение – документы об образовании по педагогическому, юридическому, медицинскому и фармацевтическому профилям

16. Договор о ЕАЭС стр. 97-98

17. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях (Москва, 27 февраля 1996 года) // Федеральное государственное бюджетное учреждение «Главный государственный экспертный центр оценки образования».

Социальное обеспечение: с целью социального обеспечения учитывается имеющийся трудовой и страховой стаж. Для граждан государств-членов ЕАЭС действует национальный режим в сфере социального обеспечения страны приема. Договор об обязательной уплате пенсионных взносов и экспорте пенсий находится в стадии разработки.

Налогообложение: Налоги трудящихся граждан государств-членов ЕАЭС идентичны налогам местных работников.

Образование: существует взаимное признание дипломов и квалификаций граждан государств-членов ЕАЭС. Дети трудящихся мигрантов имеют право на использование дошкольных учреждений.

Медицина: Экстренная медицинская помощь доступна для трудящихся ЕАЭС и членов их семей на одинаковых с местными жителями условиях (бесплатно), вне зависимости от наличия медицинского полиса.

2. РИСКИ И ВЫЗОВЫ ДЛЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РАМКАХ ЕАЭС

2.1. Черные списки в России: легко попасть, сложно выбыть

Неформально называемые «черные списки» представляют собой электронную базу данных МВД России, содержащую данные об иностранных гражданах, въезд которых в Россию был ограничен. Список включает лиц, которые работали, не оформив необходимые документы, превысили срок законного пребывания или нарушили российское миграционное законодательство в любой другой форме.¹⁸ Среди граждан государств-членов ЕАЭС наибольшее количество запретов на въезд было выдано гражданам Армении и Киргизии еще до присоединения обеих стран к Договору о ЕАЭС. Довольно часто граждане стран-членов ЕАЭС обнаруживают запрет на въезд только при попытке (повторного) въезда в Россию. Чтобы снять запрет на въезд, необходимо установить причину этого решения, подав запрос в МВД России. В некоторых случаях граждане, занесенные в черный список, могут попросить миграционные власти отменить запрет, в других случаях вопрос должен быть решен в судебном порядке. Однако даже в лучшем случае снятие запрета на въезд может продлиться более трех месяцев. Такие запреты на въезд представляют значительный риск и препятствуют свободному перемещению рабочей силы в ЕАЭС.

18. В соответствии с ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» от 15 августа 1996 г. №114-ФЗ (действующая редакция 2016 г.).

На сегодняшний день ситуация с занесением трудовых мигрантов из ЕАЭС в «черные списки» остается нестабильной и острой. В данном отношении показателен пример граждан Киргизии.¹⁹ С 2014 по 2016 гг. Министерство внутренних дел России вынесло 145,218 запретов на въезд в отношении граждан Киргизии, из которых 55,018 было снято в тот же период. Для 51,578 граждан Киргизии из 90,200 еще оставшихся в «черном списке» запрет на въезд мог быть снят только при пересмотре решений в судебном порядке. С ноября 2018 года, по результатам двусторонних переговоров между президентами России и Киргизии, граждане Киргизии, которым запрещался въезд в Россию, могут вернуться, предварительно проверив себя по базе данных на сайте МВД РФ. У граждан Киргизии, нарушивших миграционное законодательство России и продолжающих пребывать на ее территории, есть возможность с 16 октября до 10 декабря 2018 года беспрепятственно выехать из РФ и вернуться обратно. В сентябре 2018 г. в «черном списке» насчитывалось около 70.000 граждан Киргизии, из которых только около 20.000 человек попадут под амнистию²⁰. Наконец, в апреле 2019 г. проводилась еще одна «миграционная амнистия» для граждан Киргизии, попавшим в «черные списки». В случае обеих амнистий, граждане Киргизии, получившие запрет на въезд по решению суда или подлежащие решению о депортации, останутся в «черном списке».

2.2. Риски для здоровья среди трудящихся-мигрантов из ЕАЭС

С 2015 года гражданам Армении и Киргизии не нужно получать патент для трудоустройства в России. В связи с этим для них стало не обязательным прохождение медосмотра, в том числе флюорографии и тестирования на ВИЧ-инфекцию. С учётом достаточно частого проживания мигрантов в съемных квартирах с большой плотностью проживания, такое нововведение, безусловно, свидетельствует о возрастании рисков для их здоровья.²¹ Так как доступ к услугам здравоохранения для трудящихся-мигрантов из стран ЕАЭС в России остается неполным, это усложняет контроль за распространением опасных болезней, как ВИЧ и туберкулез, среди них.

2.3. Пробел между образованием и потребностями рынка труда

Качество образования в странах-донорах трудовых ресурсов в ЕАЭС не всегда соответствует запросам рынка труда принимающих стран. Исследования пока-

19. Отчет по контролю исполнения закона Кыргызской Республики «Об основах государственной политики по поддержке соотечественников за рубежом» (2018)

20. Каримов Д. Нелегалам объявили амнистию.

21. см. Полетаев Д.В., Флоринская Ю.Ф. (2015) ; Полетаев Д.В. (2016) Анализ конъюнктуры рынка труда в РФ в целях эффективного трудоустройства трудящихся мигрантов из КР и РТ

зывают, что именно качество образования (а не его количественные показатели) является определяющим при приобретении студентами навыков, востребованных работодателями. В конечном итоге это влияет на экономический рост²². Следующий пример Киргизии является показательным.

Результаты образования в Киргизии

Процент завершения образования в целом высок: только 4% населения в возрасте 25–29 лет не имеют общего среднего образования, а 39% молодежи этого возраста имеют высшее образование²³. 27% населения Киргизии трудоспособного возраста имеют высшее образование, что даже немного выше, чем в среднем по странам ОЭСР (23%)²⁴. Но набор специальностей киргизских вузов показывает несоответствие между получаемыми в вузах компетенциями и спросом на рынках труда как в самой Киргизии, так и в России и Казахстане. Киргизские студенты предпочитают обучаться по специальностям в сфере услуг, здравоохранения, социального обеспечения, образования, в то время как рынок труда нуждается в специалистах с образованием в области общественных наук, бизнеса, права, гуманитарных наук, проектирования, производства, строительства, и иных наукоемких отраслей²⁵.

Кроме того, увеличение доли высшего образования сопровождается сокращением обучающихся в рамках **средне-специального образования**²⁶. Это соответствует динамике расширения сектора услуг, но сдерживает рост промышленности. Система профессионально-технического образования Киргизии потеряла связь с производством. Стандарты и средства обучения в ссузах устарели, что приводит к потере актуальности, снижению качества и, в итоге, к разрушению профессионально-технического образования в целом²⁷.

Опыт работы на российском рынке труда заставляет мигрантов полагаться скорее на вновь полученные в России навыки и компетенции, чем на знания, полученные в ходе обучения на родине. Только 62% трудящихся-мигрантов из Киргизии в России взяли с собой документ об образовании, что говорит об их скептическом отношении к возможности использовать свое образование при работе в России.²⁸

22. Hanushek, Eric A., and Ludger Woessmann (2008). 607–68

23. World Bank (2013)

24. Аднвад, М. и другие (2014)

25. Arias, Omar S. (2014)

26. В 2010 г. было зарегистрировано только 12.800 выпускников, в 2013 г. из число немного выросло до 17.900.

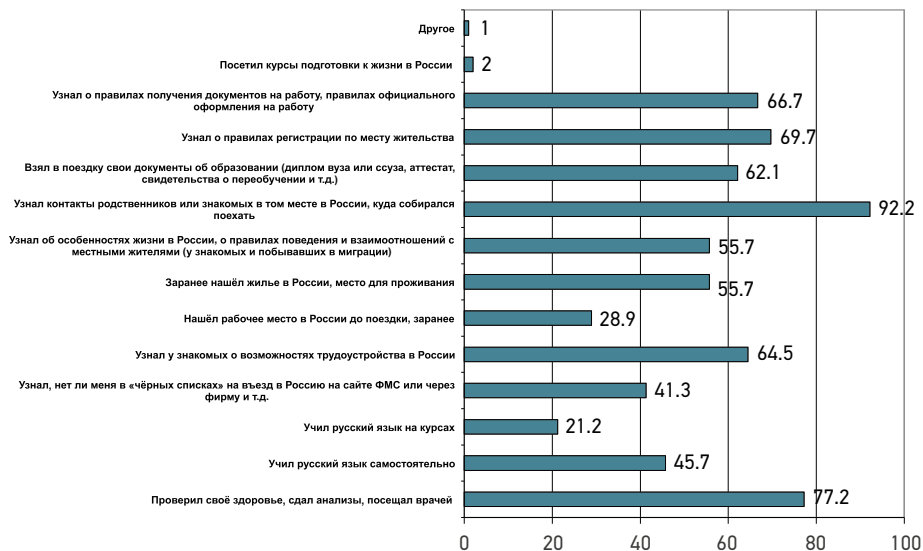
27. Baumann, Arne and others (2013)

28. Здесь и далее, когда речь идет об исследовании 2016 г. используются данные исследования «Анализ конъюнктуры рынка труда в РФ в целях эффективного трудоустройства трудящихся мигрантов из КР и РТ», Тянь-Шаньский Аналитический Центр АУЦА, 2016. Общий объем выборки в России – 1001 респондент. В том числе 501 респондент в Москве, 250 – в Санкт-Петербурге, 250 – в Екатеринбурге. Выборка выстраивалась по следующим параметрам: возраст (34% - от 18 до 25 лет; 33% - от 26 до 35 лет; 33% - от 36 до 60 лет); пол (70% - мужчины, 30% - женщины); страна исхода (50% - из Киргизии, 50% - из Таджикистана); опыт работы в России (50% - с опытом работы 1–2 года, 50% - с опытом работы 3 года и более) и основные сферы занятости (максимально возможное разнообразие). Опрос проводился в разных районах выбранных городов России – центральных и периферийных. Опрашивались трудящиеся мигранты из Киргизии и Таджикистана в России в возрасте от 15 до 60 лет. В одной точке опроса опрашивались не более 2 человек.



В реальности, социальные сети своих земляков в России имеют больший вес для трудящихся мигрантов из Киргизии, нежели их навыки и образование (Рисунок 1). Только 2% из них прошли предотъездные курсы, и только 20 % учили русский язык на специальных курсах. При этом самостоятельно русский язык изучали около половины опрошенных трудовых мигрантов.

Рисунок 1. Распределение респондентов-киргизов по формам подготовки к выезду на работу в Россию (в %, 2016, N=1001)



Источник: Данные исследования «Анализ конъюнктуры рынка труда в РФ в целях эффективного трудоустройства трудящихся мигрантов из КР и РТ». Тянь-Шаньский Аналитический Центр АУЦА. 2016.

Вопрос готовности казахстанских и российских учреждений среднего профессионального образования (СПО) к массовому обучению иностранцев рассматривается экспертами с большой долей скепсиса. Несмотря на то, что обучение в российских учреждениях СПО уже стало привлекательным для молодых мигрантов, так как оно открывает различные возможности для интеграции, трудоустройства и даже для получения гражданства²⁹, среднее профессиональное образование для граждан из ЕАЭС в Казахстане пока мало актуально и носит единичный характер. В будущем ситуация может измениться, когда потребность в Казахстане в рабочей силе средней квалификации возрастет.

29. Дрыга С.В., Полетаев Д.В. (2017)

Привлечение достаточного количества хорошо подготовленных преподавателей и модернизация существующих учреждений профессионального образования, в соответствии с современными мировыми стандартами, потребуют крупных инвестиций в эту область.

Еще одной проблемой в обеих странах является необходимость возмещения средств, затраченных на обучение. Организация обучения за счет российских и казахстанских работодателей предполагает принятие закона, обязывающего обучаемых заполнять вакансии, предлагаемые им работодателями, которые оплатили их обучение. Это должно иметь место в случае курсов переподготовки. При обучении трудящихся-мигрантов за счет государства-реципиента нет гарантии, что подобная инвестиция обернется работой на госпредприятиях, нуждающихся в таких специалистах. По окончании обучения отучившиеся иностранцы могут как вернуться на свою родину, так и поехать работать в другую страну.

Россия уже испытывает постоянный дефицит в рабочей силе среднего уровня квалификации, что приводит к своеобразному противостоянию государства и крупных предприятий. Частный сектор не готов вкладывать средства в подготовку рабочей силы.

Компромиссный вариант оплаты за обучение потенциальных трудовых мигрантов может заключаться в консолидации средств как от государства исхода, так и от принимающего государства. Такой подход может применяться при заключении международных соглашений на уровне ЕАЭС. Семья трудящегося мигранта также может поручиться за расходы на обучение (например, используя имущество как гарантию), как это успешно практикуется в программе «Болашак» в Казахстане³⁰.

Более того, процесс подготовки, переподготовки или сертификации потенциальных трудовых мигрантов не соответствует стандартам принимающих государств. Организация краткосрочных предотъездных курсов, которые обеспечат трудового мигранта необходимыми для работы сертификатами и документами, была бы уместна. Такая сертификация может быть востребована в основном крупными работодателями в России. В то время как, вовлечение в такую систему представителей малого и среднего бизнеса остаётся под вопросом.

Прохождение производственной практики является ещё одной сложностью для иностранцев-учащихся учреждений СПО. Пока эта проблема решается в зависимости от местных условий. При массовом обучении иностранцев эта проблема должна быть решена на системном уровне.

Последнее, о чем важно сказать – это необходимость разработки программ государственной поддержки учебной миграции в учреждения СПО. Организация информационной работы в странах-донорах рабочей силы в ЕАЭС, включая организацию выставок и ярмарок, посвященных возможностям, имеющимся в странах

30. См. сайт программы «Болашак» bolashak.gov.kz

назначения, будет намного эффективнее при участии принимающего государства. Кроме того, информационная работа с потенциальными трудящимися мигрантами в странах исхода, продвигающая языковые курсы предотъездной подготовки и обучение рабочим профессиям, будет способствовать росту языковых и профессиональных навыков, тем самым повышая шансы на дальнейшее трудоустройство. В условиях, когда миграция в Россию и Казахстан все чаще идет из сельских регионов Киргизии³¹, где население не имеет должного опыта жизни за рубежом и в условиях города, такую работу будет сложно переоценить. В то время как взаимное признание дипломов среди государств-членов ЕАЭС уже действует, есть необходимость дальнейшей работы в этом направлении.

2.4. Экспорт пенсионных прав в рамках ЕАЭС

Недостаточная правовая урегулированность вопроса пенсионного обеспечения в рамках Союза является сдерживающим фактором при формировании общего рынка труда и его общей интеграции.

В то время как гармонизация работы пенсионных фондов и пенсионного законодательства в ЕАЭС уже началась³², пенсионные системы стран-членов ЕАЭС все еще значительно различаются, в особенности в отношении подходов финансирования пенсионной системы и распределения пенсионных средств. В Беларуси и России законодательство обязует работодателя уплачивать страховые взносы в Государственный пенсионный фонд. Благодаря своим взносам, население, работающее в настоящий момент времени, финансирует пенсии предыдущего поколения. В Казахстане действует обязательная накопительная пенсионная система, где каждый работник делает личные пенсионные взносы равные определенному проценту зарплаты. В Армении и Киргизии и действуют смешанная пенсионная модель. Важно отметить, что постепенно модели различной степени смешанной пенсионной системы появляются во всех странах ЕАЭС, где Беларусь пока является единственным исключением.

Проблемными также являются вопросы, возникающие с переводом и сохранением пенсионных прав при осуществлении трудовой деятельности в другом государстве – члене ЕАЭС. 19 декабря 2016 г. на заседании Коллегии Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) был одобрен проект Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза³³. Документ предусматривает обеспечение равных прав трудящихся мигрантов с гражданами государства трудоустройства. При этом каждое государство-член ЕАЭС обеспечивает гражданам ЕАЭС право на пенсию и обеспечивает пенсионный взнос

31. Масалиева Ж. В Кыргызстане названы области, откуда больше всего людей уезжают на заработки 30 ноября 2018

32. Уже разработаны проект Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза (в разработке), Проект Соглашения между уполномоченными органами государств-членов по реализации Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза, Регламенты информационного взаимодействия по реализации Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза и Соглашения между уполномоченными органами государств-членов по реализации Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза.

33. См. Коллегия ЕЭК одобрила проект Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов ЕАЭС 20.12.2016

на периоды работы на своей территории в соответствии со своим национальным законодательством и с учетом норм международных договоров. Стаж работы, приобретенный на территории ЕАЭС, суммируется и осуществляется экспорт пенсий между государствами ЕАЭС. Проект Договора был направлен в страны Союза и пока находится на стадии согласования.

2.5. Доступ детей-мигрантов к образованию: зависимость от регистрации и легальной занятости родителей

Адекватной статистики, позволяющей оценить количество детей трудящихся-мигрантов из стран ЕАЭС в России и Казахстане крайне мало. Та же ситуация наблюдается в Киргизии, Армении и Беларуси, но количество детей трудящихся-мигрантов из стран ЕАЭС там достаточно незначительно.

По результатам недавнего опроса, 51 % киргизских и 26 % армянских родителей записали своих детей в государственный детский сад³⁴. Проблемы с доступом в детский сад возникали в 67% случаев у детей из Армении, в 58% - из Киргизии и в 67% - из Казахстана. В подавляющем большинстве случаев проблемы при устройстве в детский сад решаются родителями самостоятельно.

Несмотря на то, что московские школы, в отличие от детских садов, гораздо доступнее для детей-не граждан РФ, около 12 % киргизских детей в школу не ходят. Это в основном связано с отсутствием регистрации по месту жительства, отсутствием мест или из-за отсутствия медицинской страховки (медкарты)³⁵. Из-за плохого знания русского языка, или несоответствия знаний уровню того класса, в который они подходят по возрасту, детей-не граждан РФ принимают в российские школы с потерей 1-2 лет обучения. Существуют также и проблемы доступа киргизских детей к школам в Казахстане. По окончании среднего образования, 31 % детей мигрантов из Киргизии и Казахстана планируют продолжить учебу в университете, 26 % планирует помогать семье дома, 21 % начать работать и только 16 % продолжить учебу в колледже. Что касается высшего образования, большинство родителей настроены на то, что их дети после окончания школы продолжат учебу в вузе или колледже. В реальности, 63 % родителей их Киргизии и 59 % родителей из Армении предпочитают для своих детей обучение в колледже, что является наиболее перспективной стратегией, так как в России наблюдается острый дефицит специалистов средней квалификации и «перепроизводство» специалистов с высшим образованием³⁶, особенно по гуманитарным профилям.

34. Исследование 2017 года: Проблемы защиты прав детей, не имеющих гражданства Российской Федерации, в городе Москва. М.: Уполномоченный по правам человека в городе Москве, РОО «Центр миграционных исследований», 2018. Анкетным исследованием охвачено 529 трудящихся-мигрантов - родителей в возрасте от 18 до 60 лет, у которых есть дети в возрасте от 0 до 17 лет, не имеющие гражданства РФ и пребывающие на территории г. Москвы. Респонденты отбирались из числа проживающих в 11 административных округах города Москвы. Использовалась репрезентативная выборка, базирующаяся на данных ГУВМ МВД РФ о числе мигрантов в г. Москве. Выборка репрезентировалась по следующим параметрам: пол, возраст, время пребывания в г. Москве.

35. У 63% родителей из Киргизии и у 33% родителей из Армении детей не хотели записывать в школу из-за отсутствия мест.

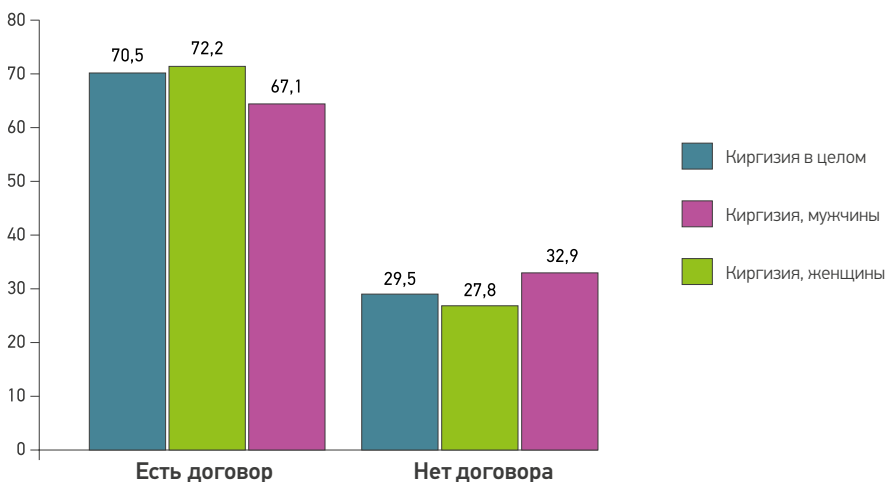
36. Полетаев Д.В (2016) Миграция и вопросы квалификации в Северной и Центральной Азии ESCAP

2.6. Защита прав мигрантов из ЕАЭС в России и Казахстане

На сегодняшний день Россия и Казахстан не имеют ни системы организованного набора рабочей силы, ни системы обмена данными по вакансиям, ни единой биржи труда для граждан ЕАЭС, ни системы лицензирования частных агентств занятости (ЧАЗ). Другой проблемой становится и съём жилья, так как арендодатели квартир очень неохотно регистрируют на своей жилплощади иностранных трудовых мигрантов, которые в свою очередь не могут из-за этого официально встать на регистрационный учет. Более того, в ЕАЭС отсутствуют системные объединения профсоюзов, а сами профсоюзы слабо способствуют защите трудовых прав как местных, так и иностранных работников.

Исследование 2016 г. показало, что 71% мигрантов из Киргизии в России (Рис. 2) имели письменный договор с работодателем, но только 43% из них получали свою зарплату официально (Рис. 4). Таким образом, почти половина трудовых мигрантов не регистрировали свои трудовые договора официально. Как неоднократно показывали сходные исследования,³⁷ отсутствие договора с работодателем в немалой степени - это решение самого мигранта. Так, по результатам исследования 2016 г. (Рис. 3) только 45% трудовых мигранта заявили о том, что сам работодатель отказывается заключать официальный договор.

Рис 2. Наличие письменного договора с работодателем среди киргизских трудовых мигрантов (в %, 2016, N=1001)³⁸



37. См. Тюрюканова Е. В. и другие (2011); Зайончковская Ж. и другие (2014)

38. Там же

Рис 3. Причины отсутствия договора с работодателем (в %, 2016, N=1001)³⁹

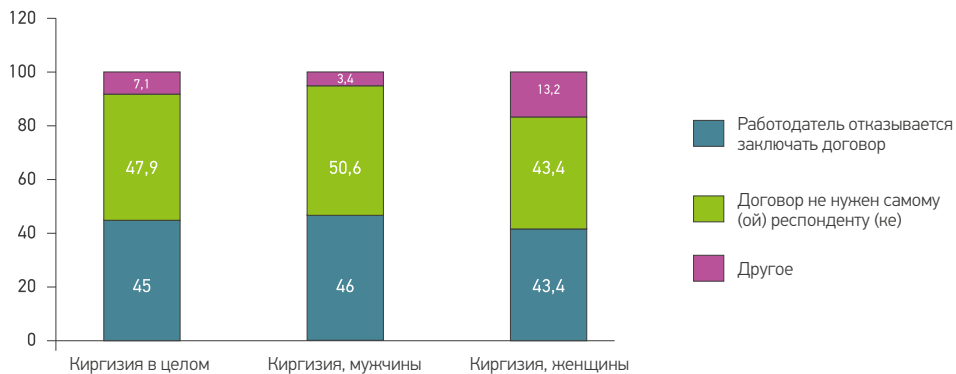
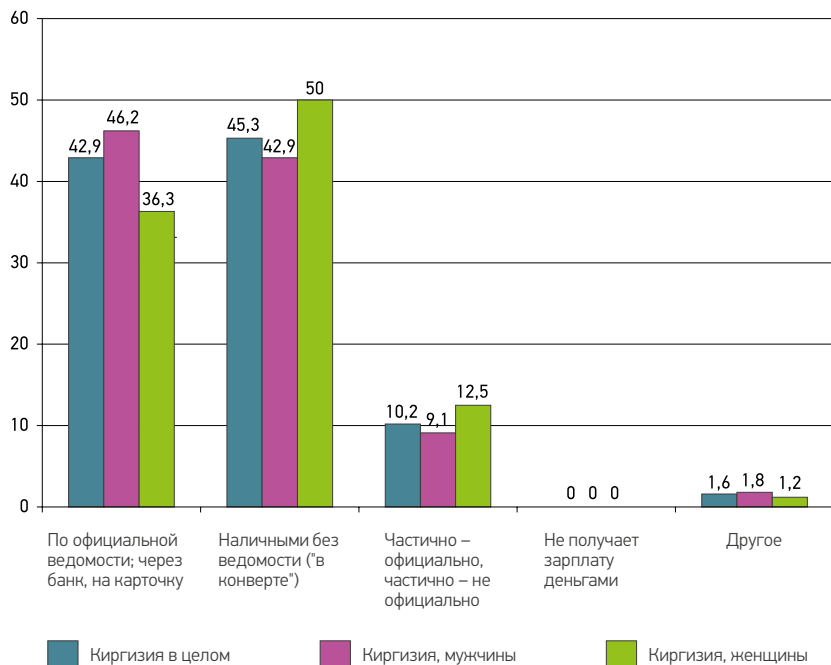


Рис 4. Формы получения зарплаты (в %, 2016, N=1001)⁴⁰



39. Там же

40. Там же

3. РЕКОМЕНДАЦИИ ПОЛИТИКИ

3.1. Краткосрочные меры

При возможном расширении ЕАЭС проблема легализации, связанная с оформлением документов для трудовых мигрантов, становится ещё более острой, особенно среди стран ЕАЭС, принимающих рабочую силу.

В частности, российская система регистрации по месту жительства, заменившая собой советскую прописку, серьёзно тормозит не только развитие миграционных процессов в рамках ЕАЭС, но и осложняет свободный переток рабочей силы внутри самой России. Сделав систему регистрации уведомительной и выдавая трудящимся мигрантам индивидуальный налоговый номер можно решить эту проблему, одновременно усилив контроль за выплатой налогов.

Подобный фокус на уплате налогов трудовыми мигрантами, а не контроль их регистрации, может стать универсальным инструментом и для Казахстана. В широкой перспективе, перевод системы управления миграционными потоками в ЕАЭС в экономическую плоскость позволит сделать ее более прозрачной и комплексной. Важно отметить, что ЕАЭС необходимо создать устойчивую и комплексную **систему миграционного мониторинга**, результаты которого должны быть доступны онлайн и постоянно популяризироваться в СМИ.

Важной задачей для ЕАЭС является **гармонизация процедуры начисления пенсий** в странах-членах и учёт трудового стажа, наработанного мигрантами во время работы в других странах-членах ЕАЭС. Более целесообразно будет создать интегрированную пенсионную систему ЕАЭС, которая установит единые правила к документации (например, формуляр справки о пенсионных отчислениях с места работы и процедуру её выдачи в странах ЕАЭС). Введение стандартизированного документа, отражающего трудовой стаж, поможет усилить контроль в этой сфере. В то же время, такое решение потребует создания соответствующей системы мониторинга, которая обяжет частный сектор регистрировать трудовые отношения.

Вопросы **защиты прав трудовых мигрантов** в ЕАЭС нуждаются в дальнейших переговорах среди стран-членов. Они тесно связаны с вопросами социальной защиты, которые обеспечиваются иными соглашениями ЕАЭС, касающимися доступа трудовых мигрантов к базовым социальным услугам, социальному обеспечению и социальному страхованию. К такой работе во всех странах-членах ЕАЭС необходимо привлекать местные неправительственные организации (НПО), работающие с трудовыми мигрантами и в правозащитном ключе, законодательно закрепив их роль в этом процессе. Особенно актуальна защита прав трудящихся-мигрантов, работающих вне правового поля, и помощь в их легализации.

Хотя **решение проблемы ксенофобии (или так называемой мигрантофобии)** является долгосрочной целью, начать работу в этом направлении необходимо уже сейчас. Возможные шаги включают организацию тренингов среди журналистов стран ЕАЭС и большее включение в этот процесс СМИ, а также организацию специальных культурных и просветительских программ, направленных на противодействие мигрантофобии. Такая работа особенно актуальна для стран приема мигрантов, таких как Россия и Казахстан. Тем не менее, поднимать вопросы ксенофобии и прав национальных меньшинств важно и в странах, отдающих мигрантов.

Проблема попадания в «черные списки» за два административных правонарушения для части намеревающихся работать в России трудящихся-мигрантов из ЕАЭС все еще сохраняется. Государственные органы России могут рассмотреть возможность либерализации законодательства и проведения амнистий для граждан ЕАЭС, попавших в «чёрные списки» за мелкие административные правонарушения. Вопросы гармонизации системы медицинского страхования в рамках ЕАЭС и создания подходящих и эффективных медицинских страховых программ для трудовых мигрантов и членов их семей, а также для студентов и других мигрантов из ЕАЭС должны дальше прорабатываться и поддерживаться государствами-членами ЕАЭС. Это не только будет способствовать улучшению качества медицинского обслуживания, но и постепенной ликвидации неформального рынка медуслуг для мигрантов.

Несмотря на то, что Россия уже ввела бесплатные медицинские страховые программы для легальных трудовых мигрантов, члены семей трудящихся-мигрантов в такие программы не включены. Между тем, координации усилий страховых компаний в продвижении медицинского страхования трудящихся-мигрантов в ЕАЭС пока не наблюдается. Так, например, в Казахстане и Беларуси, трудовые мигранты, как и любые иностранцы, могут рассчитывать только на бесплатное медицинское обслуживание в экстренных случаях. Принятие стратегического решения по реализации эффективных для ЕАЭС мер для развития рынка медицинского страхования трудовых мигрантов и членов их семей (и других типов мигрантов) видится необходимым шагом.

Целесообразно создать механизм **правовой и социальной защиты наиболее уязвимых членов семей** трудовых мигрантов (например, женщин, состоящих в незарегистрированных или ранних браках) через предоставление бесплатных юридических и адвокатских услуг. При длительном отсутствии обоих родителей необходимо обеспечить обязательное оформление опекунов над детьми, оставшимися в стране исхода мигранта. В целом, необходимо регулярно проводить мониторинг соответствия законодательства стран ЕАЭС существующим международным стандартам по защите уязвимых категорий населения. Работа Межпарламентской ассамблеи стран-участников СНГ по гармонизации законодательств стран СНГ⁴¹ может быть ценной в данном ключе. Государствам также следует привлекать представителей гражданского общества к разработке механизмов

41. Межпарламентская ассамблея государств-участников СНГ <http://iacis.ru/about/index.php>

предотвращения ранних и принудительных браков, а партнерство между правительственными и неправительственными организациями в этой сфере необходимо институционализировать. Обеспечение равных возможностей получения образования для юношей и девушек в ЕАЭС является еще одной важной задачей, равно как и обеспечение мер по предотвращению любых форм гендерного насилия в отношении женщин и девочек, а также соблюдения их прав, интересов и безопасности.

3.2. Среднесрочные меры

Создание общего финансового **фонда ЕАЭС** для решения актуальных для союза проблем было бы важным шагом вперед. Такой фонд мог бы быть мобилизован для:

- решения проблем в сфере трудовой миграции;
- мониторинга миграционных потоков и процессов в ЕАЭС;
- повышения эффективности взаимодействия рынков труда стран ЕАЭС и стран-партнёров;
- продвижения гармонизации профессиональных и образовательных стандартов;
- улучшения статистического обеспечения ЕАЭС.

В Киргизии функционирует Российско-Киргизский фонд развития⁴², миссия которого заключается в содействии экономическому сотрудничеству между двумя странами, а также общей модернизации и развитию экономики Киргизии в условиях евразийской экономической интеграции. Опыт работы этого фонда можно расширить на весь ЕАЭС. Более того, привлечение к участию успешных трудовых мигрантов, желающих помочь своей родине, и диаспор стран-членов ЕАЭС может быть полезным в данном контексте.

В рамках стратегической политики по укреплению совместных экономических проектов внутри ЕАЭС важнейшей составляющей является **сохранение, мобилизация и развитие навыков и компетенций трудящихся-мигрантов**. Роль студенческой мобильности и учебной миграции также велика, особенно в отношении начального и среднего профессионального образования. Процесс подготовки и переподготовки кадров может быть важен для реализации новых совместных проектов в рамках ЕАЭС. Такое обучение можно было бы осуществлять в рамках единой программы ЕАЭС при финансировании вышеуказанного финансового фонда ЕАЭС. В образовательные программы могли бы быть включены новые специальности, а обучение и переобучение может послужить овладению навыками в сфере новых технологий и инновационных материалов. Кроме того, денежные переводы, которые тратятся на образование детей мигрантов, могли бы использоваться более целенаправленно и тратиться с большей экономической отдачей, фокусируясь на обучение профессиям, актуальным на рынке труда ЕАЭС.

42. Российско-кыргызский Фонд Развития <http://rkdf.org/ru/>

Целесообразным видится **создание специальной программы предотъездной подготовки** для потенциальных трудящихся-мигрантов в Киргизии и Армении. Такая программа могла бы включать языковую подготовку, краткий курс по правовым, культурным и иным специфическим для страны миграции аспектам, необходимым для плавного старта в новых условиях.

3.3. Долгосрочные меры

На долгосрочный период для ЕАЭС важно определить перспективы максимально возможной интеграции рынков труда, образования, медицинских услуг, миграционного учёта и статистики, систем защиты трудовых прав и пенсионного обеспечения стран-членов. Это потребует стратегических решений, долгосрочного планирования и надёжной системы мониторинга за исполнением запланированных действий.

Эффективная и рентабельная миграционная политика должна основываться на научных данных, которые можно было бы установить путем регулярных исследований, экспертных и общественных дискуссий, реализации пилотных проектов и надлежащего анализа их результатов и воздействий. В конце концов, эти пилотные проекты должны привести к реализации полноценных программ, дающих желаемые результаты.

4. ВЫВОДЫ

Механизмы ЕАЭС в сфере регулирования миграционных процессов постепенно формируются и серьёзным катализатором этому процессу выступила Киргизия. Часть выработанных государствами-членами механизмов не всегда активно используются на практике (например, использование ОМС на территории России легально трудоустроенными мигрантами). Другие – только формируются (например, учёт стажа работы, накопленного за рубежом, для пенсионного обеспечения).

Трудовая миграция в рамках Союза становится важным элементом, учитывая большое количество трудовых мигрантов. Особое место России и Казахстана как стран приема обязывает их модернизировать системы управления миграцией, чтобы устранять существующие барьеры и способствовать мобильности. Для этого важно наладить комплексный статистический учёт и мониторинг миграции в рамках ЕАЭС.

Защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей в ЕАЭС пока уделяется недостаточно внимания. Ксенофобия и коррупция выступают в роли тормозящих развитие факторов и системное противодействие им – важная задача для ЕАЭС. Создание хорошо функционирующего общего рынка труда требует перестройки профсоюзной системы, с учётом передового опыта независимых профсоюзов, в том числе профсоюзных объединений иностранцев (например, Профсоюз трудящихся-мигрантов в г. Москве).

Внедрение дифференцированного подхода к разным типам миграционных потоков (трудовой миграции, учебной миграции, сезонной миграции), а также выработка гендерно чувствительной политики по отношению к семейной Миграции в целом и членам семей трудящихся-мигрантов (особенно уязвимым) представляет еще один ключевой приоритет политики.

Библиография/Ссылки

Аджвад, М. и другие (2014), Дорога навыков: навыки для трудоустройства в Кыргызской Республике. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/ECA/centralasia/The_Skills_Road_Kyrgyz%20Republic_ru.pdf Дата доступа: 17 ноября 2018

Алиев С.Б. (2016), Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе, Евразийская экономическая комиссия, Москва Аналитический обзор «О рынках труда в Евразийском экономическом союзе» http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/labourmarket_2017.pdf Дата доступа: 17 ноября 2018

Договор о Евразийском экономическом союзе.

Доклад «Барьеры, Изъятия и ограничения Евразийского экономического союза» - «Белая книга» <http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/БАРЬЕРЫ, ИЗЪЯТИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА - ДОКЛАД 2017.pdf> Дата доступа: 17 ноября 2018

Дрыга С.В. , Полетаев Д.В. (2017), Состояние и перспективы развития учебной миграции в средние профессиональные учреждения России, Инженерное образование, Ассоциация инженерного образования России (АИОП) №21, Томск, http://aeer.ru/files/io/m21/art_23.pdf Дата доступа: 17 ноября 2018

Зайончковская Ж. и другие (2014), Домашние работники в России и Казахстане Алматы: оценка положения домашних работников на рынках труда России и Казахстана, ООН-Женщины, Ex Libris.

Изучение воздействия возможного вступления Киргизии в Таможенный Союз на миграционные процессы (2016), Тянь-Шанский Аналитический Центр Американского Университета в Центральной Азии (ТАЦ АУЦА)

Изучение воздействия возможного вступления Кыргызстана в Таможенный Союз на миграционные процессы (2014), Тянь-Шанский Аналитический Центр Американского Университета в Центральной Азии (ТАЦ АУЦА)

Каримов Д. (2018), Нелегалам объявили амнистию, Российская газета - Неделя - Киргизия №7703 (240) https://rg.ru/2018/10/25/okolo-20-tysiach-grazhdan-kirgizii-vyvedut-iz-spiska-nevezdnyh-v-rossiiu.html?fbclid=IwAR2fq68j8HnIrl2nikpliEcl0ZLN_rG_

hAZWljZsLuyWYAjKHXUJg5Xpae7o Дата доступа: 17 ноября 2018
Коллегия ЕЭК одобрила проект Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов ЕАЭС (2016), Евразийская экономическая комиссия, <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/20-12-2016-4.aspx> Дата доступа: 17 ноября 2018

Малышева Е, Романова К., Нетреба П. (2016), ВИЧ африканского масштаба. ООН назвала Россию эпицентром мировой эпидемии ВИЧ, Газета <https://www.gazeta.ru/business/2016/07/14/9689903.shtml> Дата доступа: 17 ноября 2018 г.

Масалиева Ж. (2019), В Кыргызстане названы области, откуда больше всего людей уезжают на заработки, Информационное агентство «24.kg» https://24.kg/vlast/102740_vkyrgyzystane_nazvani_oblasti_otkuda_bolshe_vsego_lyudey_uezjayut_nazarabotki/?fbclid=IwAR1Kg_vmn9WMuxWBMjBETd7ynfYwMiD4CtRK2XAUjdbWBwDIra6_JHEQM Дата доступа: 17 ноября 2018

Межпарламентская ассамблея государств-участников СНГ <http://iacis.ru/about/index.php> Дата доступа: 17 ноября 2018

Отчет по контролю исполнения закона Кыргызской Республики «Об основах государственной политики по поддержке соотечественников за рубежом» (2018), Бишкек

Полетаев Д., Злобина Т. (2018), Мониторинг соблюдения прав трудовых мигрантов КР и современных рисков нерегулируемой трудовой миграции кыргызских трудовых мигрантов на территории Российской Федерации (РФ) и Республики Казахстан (РК) в соответствии с условиями присоединения к Протоколу ЕАЭС, Тянь-Шанский Аналитический Центр Американского Университета в Центральной Азии (ТАЦ АУЦА), Бишкек

Полетаев Д.В. (2016), Рабочий документ «Миграция и вопросы квалификации в Северной и Центральной Азии», Управление процессами миграции в северной и центральной Азии, ESCAP http://www.unescap.org/sites/default/files/2%20Migration%20and%20Skills%20Rus%20report%20v1-4-E_0.pdf Дата доступа: 17 ноября 2018

Полетаев Д.В. (2016), Исследование «Анализ конъюнктуры рынка труда в РФ в целях эффективного трудоустройства трудящихся мигрантов из КР и РТ», Тянь-Шанский Аналитический Центр Американского Университета в Центральной Азии (ТАЦ АУЦА), Бишкек 2016

Полетаев Д.В. Флоринская Ю.Ф. (2015), Осведомлённость мигрантов о туберкулёзе и ВИЧ-инфекции. М. Красный крест.

Проблемы защиты прав детей, не имеющих гражданства Российской Федерации, в городе Москва (2018), Уполномоченный по правам человека в городе Москве, РОО «Центр миграционных исследований»

Российско-кыргызский Фонд Развития <http://rkdf.org/ru/> Дата доступа: 17 ноября 2018

Сайт Президента Кыргызской Республики, Выступление Президента Киргизии Сооронбая Жээнбекова на Четвёртом Форуме киргизских соотечественников «Мекендештер» 8 августа 2018 г. http://www.president.kg/ru/sobytiya/12102_foto___prezident_sooronbay_gheenbekov_nasha_cel___okazanie_realnoy_podderghki_sootechestvennikam_za_rubeghom_napravlenie_ih_potenciala_na_razvitie_gosudarstva Дата доступа: 17 ноября 2018

Сайт программы «Болашак» - АО «Центр международных программ» bolashak.gov.kz Дата доступа: 17 ноября 2018

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях (Москва, 27 февраля 1996 года) // Федеральное государственное бюджетное учреждение «Главный государственный экспертный центр оценки образования», http://nic.gov.ru/ru/docs/foreign/confirmation/idokb_3247_225515 Дата доступа: 17 ноября 2018

Социально-экономическая статистика Евразийского экономического союза http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/population.aspx Дата доступа: 17 ноября 2018

Тюрюканова Е. В. и другие (2011), Женщины-мигранты из стран СНГ в России. Серия: Миграционный барометр в Российской Федерации, Москва: МАКС Пресс

Arias, Omar S. (2014). Back to Work: Growing with Jobs in Europe and Central Asia [Вернуться к работе: рост за счет рабочих мест в Европе и Центральной Азии] World Bank, Washington, DC

Baumann, Arne and others (2013). Transition from School to Work in Kyrgyzstan: Results of the 2011/12 [Переход от школы к работе в Кыргызстане: Результаты 2011-12 гг.]

Hanushek, Eric A., and Ludger Woessmann (2008). The Role of Cognitive Skills in Economic Development. [Роль когнитивных способностей в экономическом развитии] Journal of Economic Literature 46 (3): 607–68

World Bank (2013). Jobs, Mobility, and Gender in the Kyrgyz Republic [Рабочие места, мобильность и гендер в Кыргызской Республике]. World Bank, Washington, DC





УКРАИНА

Украина: первый год безвизового режима (успехи, вызовы и уроки на будущее)

АНАЛИТИЧЕСКИЙ БРИФ

Катерина Иващенко-Стадник

Визовая либерализация содействовала проведению комплексных реформ, и среди прочего, улучшению имиджа Украины в ЕС и популяризации ЕС в Украине.

РЕЗЮМЕ

На основе документов, отчетов и интервью с экспертами в аналитической записке проанализирован контекст и основные количественные показатели первого года безвизового режима между Украиной и ЕС. Отмечается, что из-за несогласованной системы мониторинга регулярных пассажиропотоков, реальное количество безвизовых поездок из Украины в ЕС, вероятно, значительно превышает текущие оценки украинской стороны. На основе наиболее полных из имеющихся на сегодняшний день данных Европейского агентства пограничной службы и береговой охраны (Frontex), сделан вывод о том, что, вопреки опасениям, циркулировавшим в украинских и европейских СМИ накануне введения безвизового режима, резкого всплеска миграционной активности из Украины в ЕС не произошло. Хотя Украина остается в тройке лидеров по общему количеству въездов в Шенгенскую зону, общий пассажиропоток из Украины за 2017 год несколько снизился, а уровень зафиксированных нелегальных пересечений и пересечений по поддельным документам значительно сократился.

Визовая либерализация содействовала проведению комплексных реформы в сфере безопасности, усилению сотрудничества в сфере интегрированного управления границами, повысила престиж украинского паспорта и гражданства, развитию транспортной и туристической инфраструктуры маршрутов между Украиной и ЕС, увеличению числа туристических и деловых поездок, структурному изменению потока путешественников, улучшению имиджа Украины в ЕС и популяризации ЕС в Украине.

Украине рекомендуется устранить замечания, изложенные в Первом отчете в рамках мониторинга по механизму приостановления безвизового режима. Внимания европейских партнеров требует задача по обеспечению безопасности всех границ Украины, включая границу с РФ. Рекомендуется синхронизировать методики учета пересечений границы, в том числе между странами ЕС, а также продолжить информационную кампанию для разъяснения принципов ответственного безвизового путешествия. Отмечается, что безвизовый режим - базовый шаг для преобразования Украины в безопасного, надежного и развивающегося восточного партнера ЕС.

Украина стала третьей страной, граждане которой имеют право пользоваться преимуществом безвизовых поездок во все страны-члены ЕС.

КОНТЕКСТ

11 июня 2017 года в соответствии с планом ЕС по развитию управляемой и безопасной мобильности со странами Восточного партнерства вступил в силу безвизовый режим для краткосрочного пребывания в Европе граждан Украины, имеющих биометрические паспорта. Введение безвизового режима стало прямым результатом диалога между ЕС и Украиной о визовой либерализации, который был запущен 29 октября 2008 года, а также итогом успешной реализации «Плана действий по либерализации визового режима» (ПДЛВР), представленного Украине 22 ноября 2010 года.

ПДЛВР, который является общей процедурой для стран Восточного партнерства, включает четыре блока стандартов, которые должны соблюдаться страной-партнером, в том числе: 1) безопасность документов, включая введение базы биометрических данных; 2) управление границами, миграция и предоставление убежища; 3) общественный порядок и безопасность; 4) внешние отношения и основные права. Оговоренные в плане контрольные показатели призваны гарантировать эффективное и устойчивое достижение намеченных стандартов не только через принятие политических решений, но также через разработку необходимой законодательной и институциональной базы для их реализации.

После публикации шести оценочных отчетов о ходе реализации ПДЛВР (2011–2015 гг.), Украина была включена в список третьих стран, граждане которых освобождены от виз для посещения стран Шенгенской зоны. Таким образом, Украина стала третьей страной – после Молдовы, безвизовый режим с которой был введен в апреле 2014 года, и Грузии, где безвизовый режим вступил в силу в марте 2017 года – граждане которой имеют право пользоваться преимуществом безвизовых поездок во все страны-члены ЕС¹ (за исключением Ирландии и Великобритании, которые являются членами ЕС, но не входят в Шенгенскую зону) и находиться в Шенгенской зоне до 90 дней в любой 180-дневный период с туристическими или деловыми целями (исключая работу по найму), а также для посещения членов семьи.

Чтобы исключить злоупотребления безвизовым режимом и гарантировать, что политическая ситуация не составляет угрозы для дальнейшего развития и безопасности страны-партнера, Европейская комиссия разработала и 20 декабря 2017 года опубликовала Первый отчет в рамках мониторинга по механизму приостановления безвизового режима, который предусматривает возможность временного возврата к необходимости соблюдения визовых требований в случае несоответствия критериям либерализации. В отчете отмечается, что Украина в целом

1. Безвизовый режим с Украиной распространяется также на Исландию, Лихтенштейн, Норвегию и Швейцарию, которые не входят в ЕС, но являются ассоциированными участниками Шенгенской зоны. Члены ЕС Болгария, Хорватия, Кипр и Румыния, которые еще не завершили процесс вступления в Шенгенскую зону, также входят в список стран, для посещения которых действует безвизовый режим с Украиной.

продолжает выполнять необходимые для продолжения безвизового режима условия, однако, в дальнейшем необходимо учесть ряд требований², в частности, обеспечить дальнейшее осуществление антикоррупционных реформ. Кроме того, в рамках политики ЕС по усилению контроля границ до конца 2021 года³, для выявления лиц, представляющих угрозу безопасности, будет введена проверка через Европейскую систему авторизации въезда Etias⁴: граждане из тех стран, которые пользуются безвизовым режимом с ЕС, должны будут раз в три года заполнить электронную заявку на въезд и оплатить сбор за авторизацию в электронной системе (7 евро за каждую заявку, кроме заявителей младше 18 лет и старше 70 лет, которые освобождаются от сбора).

Украина в целом продолжает выполнять необходимые для продолжения безвизового режима условия, однако, в дальнейшем необходимо учесть ряд требований.

Безвизовый режим воспринимается участвующими партнерами как взаимовыгодное решение для облегчения контактов между людьми и укрепления деловых, социальных и культурных связей между ЕС и Украиной (Отчет об имплементации Соглашения об Ассоциации с Украиной SWD (2017) 376).

В контексте реализации безвизового режима между ЕС и странами Восточного партнерства, Украина представляет собой уникальный кейс по двум основным причинам: 1) это крупнейшая из стран Восточного партнерства по численности населения (42 млн.⁵), территории (557,5 кв. км)⁶ и протяженности внешних границ (6 993 кв. км)⁷, в том числе границ с ЕС (Украина граничит с Венгрией, Польшей, Румынией и Словакией), со странами Европейского партнерства (Молдовой и Беларусью) и с Россией; 2) это единственная страна с двумя нерешенными конфликтами на своей территории (аннексированной РФ территорией Крыма на юге и конфликтом в Донецкой и Луганской областях на востоке). Сложные

Сложные геополитические условия обуславливают проблемы и риски, связанные как с управлением границами, так и с реализацией реформ, необходимых для продолжения безвизового режима.

2. First Report under the Visa Suspension Mechanism, Brussels, 20.12.2017 COM (2017) 815 final, p. 13, 14.

3. Security Union: Commission welcomes the European Parliament's adoption of the European Travel Information and Authorization System (ETIAS) and a stronger EU-LISA Agency. European Commission Press release, July 5, 2018. Доступно по ссылке: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4367_en.htm, дата доступа 21 августа 2018.

4. Border security: screening travelers before they arrive in the EU // European Parliament News, July 4, 2018. Доступно по ссылке: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20180628ST006868/security-screening-travellers-before-they-arrive-in-the-eu>, дата доступа 25 июля 2018.

5. Без учета временно оккупированной территории Автономной Республики Крым и г. Севастополь. Оценка Государственной статистической службы Украины на 1 января 2018 года. Доступно по ссылке: www.ukrstat.gov.ua, дата доступа 25 сентября 2018.

6. Имеется в виду контролируемая территория Украины в 2017 году. В 1991 году контролируемая территория Украины составляла 603,7 кв. км.

7. «Протяженность границ Украины». Ответ государственной пограничной службы Украины на запрос негосударственной организации «Европа без барьеров» от 5 ноября 2018 года. Доступно по ссылке: <https://europewb.org.ua/protyazhnist-kordoniv-ukrayiny/>, дата доступа 13 ноября 2018.

геополитические условия обуславливают проблемы и риски, связанные как с управлением границами, так и с реализацией реформ, необходимых для продолжения безвизового режима. Тем не менее, Украина продолжает искать устойчивые решения для обеспечения безопасности и проведения структурных преобразований в приоритетных областях. Как показывают результаты опросов общественного мнения, предоставление безвизового режима Украине остается одним из ощутимых достижений страны в период после Евромайдана, самым знаковым политическим событием 2017 года⁸, и может быть использовано в качестве мощного стимула для реформирования и развития Украины как одного из крупнейших и надежных восточных партнеров ЕС.

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПЕРВОГО ГОДА БЕЗВИЗА

Проблемы учета. Анализ статистики безвизового режима показывает, что в имеющихся на июнь 2018 количественных оценках результатов безвизового режима есть расхождения из-за различных подходов к мониторингу регулярных пассажиропотоков: предположительно, доля безвизовых поездок из Украины в ЕС значительно превышает оценки украинской стороны.

Количество безвизовых пересечений, фиксируемых украинской стороной, недооценено.

С января 2015 года по июнь 2018 года Государственная миграционная служба Украины выдала 9 миллионов биометрических паспортов, в том числе 5 миллионов с июня 2017 года, когда безвизовый режим вступил в силу⁹.

Государственная пограничная служба Украины сообщает о 20,3 млн. пересечений границы между Украиной и ЕС с 11 июня 2017 года по 11 июня 2018 года. В этот период зафиксировано 4,8 млн. пересечений с биометрическими паспортами, в том числе 555 000 безвизовых¹⁰, что свидетельствует о том, что только 2,7% всех пересечений границы с ЕС осуществлены как безвизовые. На практике это означает, что пассажир, путешествующий с биометрическим паспортом, может пересекать границу с ЕС, пользуясь различными видами действительной визы (например, студенческой, рабочей, семейной в пределах Шенгенской зоны и визой для краткосрочных визитов за пределами Шенгенской зоны).

8. Большинство украинцев назвали безвиз с ЕС главным политическим событием года. Данные опроса Фонда «Демократические инициативы» // Українська правда, 27 декабря 2017. Доступно по ссылке: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2017/12/27/7075547/>, дата доступа: 5 сентября 2018.

9. Интервью с Сергеем Гунько, начальником управления коммуникаций и электронных сервисов Государственной миграционной службы Украины // Громадське Радіо, 11 июня 2018. Доступно по ссылке: <https://hromadskeradio.org/news/2018/06/11/rik-bezvizu-popyt-na-biometrychni-pasporty-zalyshayetsya-pidvyshchenym>, дата доступа 20 июля 2018.

10. Информация Государственной пограничной службы Украины, 11 июня 2018. Доступно по ссылке: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Za-rik-bezvizu-prikordonniki-oformili-555-tisnyach-ukrainciv-za-sproshchenoyu-proceduroyu/>, дата доступа 10 июля 2018.

Количество безвизовых пересечений, фиксируемых украинской стороной, недооценено по двум основным причинам: 1) украинские пограничники ведут учет безвизовых поездок только тех пассажиров, которые впервые пересекают границу с биометрическим паспортом; 2) имеющиеся данные Государственной пограничной службы Украины не включают транзитные пересечения границ между Украиной и ЕС через другие страны, например, в Польшу или Литву через Беларусь, в Румынию или Болгарию через Молдову, а также в другие страны Европы через Турцию (такой маршрут популярен благодаря развитому транспортному сообщению из Стамбула в другие пункты назначения в ЕС). Кроме того, в безвизовом пассажиропотоке не учитываются въезды в ЕС граждан Украины, временно проживающих в третьих странах¹¹, а также безвизовые передвижения граждан Украины, пользующихся паспортами третьих стран (несмотря на то, что украинское законодательство не признает двойное гражданство, жители приграничных районов Украины массово пользуются венгерскими и румынскими паспортами).

Проблемы украинского учета безвизовых перемещений за первый год предоставления безвизового режима будут выявлены в феврале-марте 2019 года после публикации данных Генерального директората по миграции и внутренним делам ЕС (DGHome). В статистике будут учтены все зарегистрированные странами-членами въезды за год с января 2018 по январь 2019.

Пассажиропоток¹². В отчете Frontex¹³ отмечается, что за три месяца после предоставления безвизового режима с Украиной (с июля по сентябрь 2017)¹⁴ пассажиропоток увеличился на 15% по сравнению с тем же периодом 2016). Однако, общий пассажиропоток из Украины за отчетный год снизился на 2,6% (с 14 695 622 до 14 318 281 пересечений). В целом, Украина остается в тройке лидеров по общему количеству въездов в Шенгенскую зону (для сравнения, в 2017 году зарегистрировано 11,2 млн. въездов из Марокко, 9,7 млн. из России, 1,9 млн. из Молдовы, причем во всех упомянутых странах, в отличие от Украины, есть тенденция к увеличению пассажиро-

Украина лидирует в списке стран, гражданам которых чаще всего отказывали во въезде в 2017 году. В то же время, на 24% сократилось число зафиксированных нелегальных пересечений границы и на 34% снизилось число пересечений по поддельным документам, в том числе, использование фальшивых виз.

11. Интервью с Ириной Сушко, исполнительным директором общественной организации «Европа без барьеров», 22 августа 2018. Организация занимается адвокационной поддержкой реформ в сфере безопасности, свободы передвижения и миграции и на постоянной основе сотрудничает с Министерством иностранных дел, Государственной миграционной службой, Государственной пограничной службой Украины. Интервью с Давидом Стуликом, пресс-атташе Представительства ЕС в Украине, 31 августа 2018. Интервью проведено в рамках подготовки аналитической записки Международного центра по развитию миграционной политики (ICMPD).

12. Frontex Risk Analysis 2018: 17, 52.

13. По техническим причинам, в отчете Frontex не отражена статистика по некоторым странам, в частности по Италии, Кипру, Мальте и Португалии за отдельные месяцы. См. примечание Frontex Risk Analysis 2018, с.52. Тем не менее, до публикации годового отчета DGHome, данные Frontex - наиболее полные из имеющихся на сегодняшний день.

14. Пассажиропоток с июня по сентябрь обычно наиболее интенсивный, что связано с увеличением туристических поездок в этот период. В последующие месяцы интенсивность пассажиропотока снижается.

потока за год). По данным Государственной пограничной службы Украины, 36% безвизовых поездок осуществлено через авиационные пункты пропуска¹⁵ (то есть большинство пересечений осуществляются через наземные пункты пропуска).

Отказы во въезде¹⁶. По данным Frontex, Украина лидирует в списке стран, гражданам которых чаще всего отказывали во въезде в 2017 году (37 117 недопусков, что на 34% больше, чем в 2016). Для сравнения, на втором месте по количеству отказов во въезде - Россия (36 342 недопуска, однако число отказов снизилось с 2016 года на 55%), на шестом месте Молдова (5 953 недопуска, со снижением числа отказов с 2016 года на 57%). Среди трех наиболее распространенных причин отказов во въезде в ЕС гражданам Украины: отсутствие документального подтверждения цели поездки (44% от общего числа отказов), отсутствие действительной визы или вида на жительство (21%), отсутствие необходимых средств на период пребывания в ЕС или на возвращение и транзит (12%). В то же время, на 24% сократилось число зафиксированных нелегальных пересечений границы¹⁷ и на 34% снизилось число пересечений по поддельным документам, в том числе, использование фальшивых виз¹⁸. Следует учитывать, что приведенные данные касаются общего пассажиропотока, поэтому выводы относительно проблем, возникающих во время безвизового въезда, носят оценочный характер: так, по мнению опрошенных экспертов, среди наиболее частых причин отказа во въезде по безвизовому режиму может быть зафиксированное в системе превышение допустимого срока пребывания в ЕС или другие нарушения, совершенные во время предыдущих въездов пассажира¹⁹.

Frontex отмечает, что особое внимание ответственных органов должно быть сосредоточено именно на контроле перемещений граждан с повышенным риском для общественной безопасности (в 2017 году было зафиксировано 134 таких случая, также 2 267 гражданам из Украины было отказано во въезде из-за внесенных в национальные реестры оповещений о запрете их въезда), в то время как передвижения добросовестных путешественников должно быть облегчено.

15. Информация Государственной пограничной службы Украины, 11 июня 2018. Доступно по ссылке: <https://dpsu.gov.ua/news/Za-rik-beviznu-prikordonniki-oformili-555-tisyach-ukrainciv-za-sproshchenoyu-proceduroyu/>, дата доступа 10 июля 2018. Следует отметить, что доля авиационного пассажиропотока в структуре всех перемещений через границы ЕС в 2017 году составила 57% (Frontex Risk Analysis 2018: 52).

16. Frontex Risk Analysis 2018: 9, 18, 19, 23, 48, 43, 49.

17. Общее число зафиксированных нелегальных пересечений границы Украины и ЕС в 2017 году - 105. Речь идет, прежде всего, о наземных пересечениях с граничащими с Украиной странами-членами ЕС.

18. Общее число зафиксированных случаев использования поддельных документов при пересечении границы с ЕС гражданами Украины в 2017 году - 801, из них 519 (то есть около 65%) зарегистрированы при пересечении границы с Польшей.

19. Существует проблема в оперативном сборе данных и анализе информации об отказах во въезде в ЕС со стороны Украины в авиационных пунктах пропуска, поскольку представители Государственной пограничной службы Украины узнают об отказе во въезде только в том случае, если при обратном пересечении пассажир сообщает об этом. Интервью с Василием Серватюком, первым заместителем председателя Государственной пограничной службы Украины // Українська правда, 11 июня 2018. Доступно по ссылке: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2018/06/11/7082929/>, дата доступа 5 сентября 2018.

ОЦЕНКИ УСПЕХОВ И ВЫЗОВОВ ПЕРВОГО ГОДА БЕЗВИЗА

По мнению украинских и европейских экспертов, введение безвизового режима несет в себе целый ряд позитивных и комплексных имиджевых, политических, экономических результатов как для Украины, так и для ЕС, а именно:

- Благодаря визовой либерализации **происходят глубинные реформы в сфере безопасности**, обеспечивающие новые преимущества не только для тех граждан, которые пользуются режимом безвиза, но и для тех, кто не выезжает из Украины (например, расширена сеть центров по оказанию административных услуг населению²⁰, усилена безопасность документов и защита персональных данных, улучшен контроль над процессами на границе, в частности, работой фитосанитарной и таможенной службы). В то же время, в Украине не проведена достаточная работа по информированию населения о биометрических идентификаторах (а именно, альтернативных – электронной подписи, сетчатки глаза, овала лица – которые применяются в тех случаях, когда биометрический идентификатор использовать невозможно), поэтому у части населения сохранились предубеждения против биометрии и неосведомленность о ее преимуществах.
- **Повышается престиж украинского паспорта и гражданства** (в Индексе качества гражданства Украина поднялась с 99 места в 2016 на 80 место в 2017 году: это общая тенденция для стран Восточного партнерства, получивших безвизовый режим с ЕС²¹), в том числе, для граждан Украины, живущих на неподконтрольных территориях в Крыму и Донбассе, что содействует национальной интеграции и снижает интерес граждан к получению паспортов других государств. В то же время, соблюдению баланса между свободой перемещения и безопасностью должно быть уделено более пристальное внимание (об этом подробнее в рекомендациях).

Благодаря визовой либерализации происходят глубинные реформы в сфере безопасности, обеспечивающие новые преимущества не только для тех граждан, которые пользуются режимом безвиза, но и для тех, кто не выезжает из Украины.

20. Процесс создания центров по оказанию административных услуг (национальная аббревиатура – ЦНАП), занимающихся электронизацией и сопутствующими услугами населению, включая выдачу биометрических паспортов, был запущен в 2008 году, однако динамика открытия ЦНАПов до 2012 года оставалась низкой (1 центр был открыт в 2008, 2010 работало 3 центра, в 2011 – 8, в 2012 – 45). С 2013 года число открытых центров неуклонно росло, в значительной степени – благодаря международной технической помощи: в 2013 функционировало уже 502 центра, в 2018 – 775. Программы и проекты, которые предусматривают создание и модернизацию ЦНАПов в Украине поддерживает Европейская комиссия, ПРООН, Федеральное Министерство экономического сотрудничества и развития Германии и ряд других международных агентств и институций. Информация Министерства экономического развития и торговли Украины по вопросам создания ЦНАПов. Доступно по ссылке: http://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitychniMaterialiZPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnihPoslugDokumenti&fbclid=IwAR1ADeM0HtoM5uk9gww6ktd_mDgqmDgFA3j_YfYhEh3J575LZyl6qwwM, дата доступа 7 ноября 2018.

21. См. Мошняга В., Мошняга Г. Безвизовый режим стран Восточного партнерства и ЕС: Эффекты и политики // Moldoscope, no.2(81), 2018, с.106-132.

- **Развивается транспортная и туристическая инфраструктура маршрутов между Украиной и ЕС**, на рынок выходят низкобюджетные авиакомпании (так, 3 сентября 2018 в Украину зашла авиакомпания Ryanair, ожидается запуск в течение 2018 года компаний EasyJet и Eurowings²²), таким образом, путешествия становятся более доступными по цене, полеты возможны из большего числа городов (кроме городов-миллионников на карте авиасообщений появляются новые пункты сообщения, например, Херсон, в котором за 2017 стремительно увеличился пассажиропоток международных направлений). В то же время, сохраняются сложности с логистикой наземных перемещений: количество пропускных пунктов, в частности, на границе с Польшей, недостаточное (по оценке экспертов, для того, чтобы избежать эффекта «узкого горла» в наземных пропускных пунктах, их количество нужно увеличить в несколько раз). Хотя ЕС выделяет деньги на модернизацию и строительство пунктов пропуска на границе с Украиной, средства используются неэффективно (в 2018 годы не был завершен и был впоследствии закрыт проект модернизации шести контрольно-пропускных пунктов на восточной границе ЕС)²³. Кроме того, по инициативе ЕС на неопределенный срок отложено подписание договора «Открытое небо» о совместном авиационном пространстве между Украиной и ЕС²⁴.
- Снятие логистических барьеров содействует увеличению числа туристических и деловых поездок и структурному изменению потока путешественников (происходит осознание того, что в ЕС из Украины едут не только «трудовые мигранты»), улучшению перспектив двухсторонних отношений (торговых, образовательных, научных, культурных), расширению формальных и неформальных горизонтальных связей, что, в итоге, способствует улучшению имиджа Украины в ЕС и популяризирует ЕС в Украине. В то же время, на фоне ухудшение экономического положения населения и ограниченной альтернативы транспортных решений в Украине, путешествия пока не занимают значительного места в структуре досуга украинцев. По результатам опроса 2017 г. только около 17% респондентов во всех регионах Украины выезжали куда-либо на отдых или попутешествовать в течение года²⁵, 57% никогда не были за

На фоне ухудшение экономического положения населения и ограниченной альтернативы транспортных решений в Украине, путешествия пока не занимают значительного места в структуре досуга украинцев.

22. Перспективы дальнейших переговоров с мировыми лоукостерами были озвучены Владимиром Омеляном, Министром инфраструктуры Украины, на встрече с представителями Европейской бизнес ассоциации (ЕБС) в августе 2017 года.

23. См.: EU scraps border projects as 'Ukraine fatigue' grows // Reuters, 20 February 2018. Доступно по ссылке: https://www.reuters.com/article/us-ukraine-eu-grants-exclusive/exclusive-eu-scraps-border-projects-as-ukraine-fatigue-grows-idUSKCN1G41GT?feedType=RSS&feedName=worldNews&utm_source=Twitter&utm_medium=Social&utm_campaign=Feed%3A+Reuters%2FWorldNews+%28Reuters+World+News%29, дата доступа 5 сентября 2018.

24. Подробнее о значении договора «Открытое небо» и статусе его подписания, см. Государственная авиационная служба Украины, раздел «Евроинтеграция». Доступно по ссылке: <https://avia.gov.ua/pro-nas/mizhnarodna-diyalnist/evrointegratsiya/>, дата доступа 1 сентября 2018.

25. A poll by the Institute of Sociology of Ukraine, June 2017. Sampling of 1800 respondents.

границей, 72% в принципе не планируют такой поездки; из тех, кто не планирует ехать в страны ЕС, 77% не могут сделать это по материальным причинам²⁶. По данным опроса конца 2018 г. (то есть, спустя почти полтора года со дня введения безвизового режима) 7,6% респондентов ездили в ЕС как туристы, 5,4% навещали друзей и родственников, 4,7% ездили в ЕС в поисках возможности трудоустройства, 0,5% ездили на учебу, 1,1% – на профессиональные мероприятия (конференции, выставки и др.), однако 81,9% – никак не воспользовались новыми возможностями для поездок²⁷. Это позволяет утверждать, что над инклюзивным потенциалом безвиза для граждан Украины еще предстоит работать. Кроме того, на фоне миграционных кризисов и риска возникающих на их фоне фобий, страны ЕС должны уделить больше внимания объективной и прогрессивной оценке экономических и геополитических преимуществ более тесного и комплексного сотрудничества с Украиной (помимо интеграции украинских трудовых ресурсов в свои рынки труда), включая проекты инвестиционного и инновационного сотрудничества.

Среди наиболее существенных системных вызовов безвизовому режиму в Украине эксперты называют два ключевых: 1) возможный откат реформ, связанный с началом предвыборной кампании в Украине (выборы президента пройдут в марте 2019 года); 2) ухудшение миграционной ситуации (поскольку выявление мигрантов с неурегулированным статусом после введения безвизового режима требует времени²⁸ и зависит от методики учета).

Европейский парламент играет ключевую контрольную роль в запуске механизма приостановки безвизового режима: если будут основания, механизм будет применен. По мнению европейских партнеров, в ближайшей перспективе угрозы нет, но есть сигналы, которые настораживают. В среднесрочной перспективе – если Украина не уделит внимания устранению замечаний, изложенных в Первом отчете в рамках мониторинга по механизму приостановления безвизового режима от 20.12.2017, может накопиться критическая масса нарушений²⁹. Несмотря на то, что безвизовый режим введен в нескольких странах, включая пять стран Западных Балкан и три страны Восточного партнерства, он остается для ЕС пилотным проектом, механизм которого по многим вопросам еще до конца не отработан. В этом смысле, каждый новый национальный кейс безвиза – это набор задач, который требует разработки и применения как стандартных, так и уникальных инструментов реализации намеченных целей.

Среди стратегических приоритетов, важно отметить необходимость усиления сотрудничества Украины и ЕС в сфере безопасности границ.

26. Опрос Института Горшенина совместно с Представительством фонда им. Фридриха Эберта в Украине и Беларуси, июнь 2017. Выборка 2000 респондентов.

27. Опрос Института социологии Украины, октябрь 2018. Выборка 1800 респондентов.

28. В настоящее время нелегальных мигрантов из Украины чаще всего выявляют во время пересечения границы или в том случае, если они совершили.

29. Interview with David Stulik and Irina Sushko.

ПРИОРИТЕТЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Для Украины. По прошествии первого года безвизового режима главным тактическим приоритетом дальнейшей работы для Украины является соблюдение уже упомянутых рекомендаций мониторингового отчета по механизму приостановления безвизового режима. В частности, от Украины требуется: 1) усилить сотрудничество с ЕС для предотвращения рисков нерегулярной миграции; 2) продвинуться в осуществлении информационной кампании, разъясняющей права и обязанности в рамках безвизового режима; 3) обеспечить независимые, эффективные и устойчивые антикоррупционные реформы (в частности, привести механизм создания Высшего антикоррупционного суда (ВАК) в соответствие с рекомендациями Венецианской комиссии и требованиями украинского законодательства³⁰); 4) восстановить авторитет Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции (НАПК) и создать эффективную систему верификации электронных деклараций; 5) отменить требования относительно электронного декларирования антикоррупционных активистов; 6) усилить меры по борьбе с организованной преступностью, в том числе, через увеличение ресурсов и компетенций Национальной полиции и четкого разделения функционала и усиления сотрудничества между правоохранительными органами.

В контексте управления границ, первый год безвизового режима позволил усилить сотрудничество между национальными службами безопасности и «Европолом», однако остается очевидным слабое горизонтальное взаимодействие между ведомствами внутри Украины (Государственной миграционной службой, Государственной пограничной службой, Службой безопасности и Министерством иностранных дел). Украинской стороне рекомендовано совершенствовать свою миграционную политику, уделив особое внимание разработке нормативного стандарта въезда иностранных граждан на территорию Украины, в том числе, в вопросе предоставления долговременных виз, вида на жительство, гражданства.

Для Украины и ЕС. Среди стратегических приоритетов, важно отметить необходимость усиления сотрудничества Украины и ЕС в сфере безопасности границ. Несмотря на то, что у ЕС и его консультативных миссий (например, EUAM) нет мандата для оказания помощи Украине в зоне конфликта на востоке, задачи интегрированного управления и обеспечения безопасности границ на этом проблемном направлении требуют срочного и пристального внимания партнеров. В частности, поскольку, по Данным государственной пограничной службы Украины, более 400 км границы Украины с РФ фактически остается без наблюдения, для уменьшения рисков пересечения границы лицами, несущими угрозу безопасности, необходимо

30. В сентябре 2018 проходит отбор кандидатов в Общественный совет международных экспертов, который поможет в отборе судей Высшего антикоррупционного суда (ВАК). По заявлению Хьюга Мингарелли, главы Делегации ЕС в Украине, ЕС намерен в ближайшее время предложить своих кандидатов в совет. Потенциальные кандидаты на должности судей должны подать свои заявки до 14 сентября 2018 года.

Украине и ЕС
рекомендовано
продолжить
информационную
кампанию,
объясняющую
гражданам,
что значит
путешествовать
ответственно.

вести инновационные элементы управления границей через введение дополнительных контрольных фильтров, не несущих нагрузку на мобильность, но носящих превентивный характер³¹.

Необходимо разработать механизм обмена актуальной информацией между национальными ведомствами о списках стран с миграционными рисками, дать четкие предписания относительно мандатов служб безопасности (кого нужно останавливать и на сколько часов, кто принимает окончательное решение относительно отказа во въезде, реадмиссии, предоставления убежища, кто оплачивает расходы по исполнению того или иного решения). Рекомендуется обсудить на двухсторонних переговорах возможность введения совместного контроля на границах между странами ЕС и Украиной (там, где это еще не было сделано), что позволит сократить время пропуска³². Рекомендуется синхронизировать методики учета пересечений границы, в том числе между странами ЕС. Необходимо также работать над возможностями разделения пассажирских и грузовых потоков в пунктах наземного пропуска, ускорить таможенный контроль, усилить сотрудничество в сфере минимизации коррупционных рисков через совместный мониторинг с участием Украины и стран ЕС.

Двухсторонние инициативы также должны быть нацелены на улучшение транспортной инфраструктуры, модернизацию старых и строительство новых дорог, аэропортов, пунктов пропуска между Украиной и ЕС, при этом украинская сторона должна повысить технические и антикоррупционные стандарты в реализации таких совместных проектов.

Украине и ЕС рекомендовано продолжить информационную кампанию, объясняющую гражданам, что значит путешествовать ответственно, как уберечься от недобросовестных посредников и избежать рисков торговли людьми, а также разъяснять значение предоставления безвизового режима для развития Украины и ее соседей, акцентируя внимание на том, что и в каких сферах изменилось, кроме предоставления права пересечения границы по упрощенной схеме.

Стратегические рекомендации относительно следующих совместных после безвиза шагов вызывают острую дискуссию между украинской и европейской сторонами: например, заявления Петра Порошенко, Президента Украины, о

31. Имеется в виду расширение применения средств биометрической верификации и идентификации, в том числе для иностранцев, технологизация контроля, включающая бесконтактный осмотр транспортных средств и лиц, другие элементы внедрения модели «цифровой границы», а также внедрение «второй линии контроля» (собеседований), применение «единого окна» (в котором, например, представители таможенной и экологической службы могут работать вместе), совместный анализ рисков и т.д. Комментарий Ирины Сушко, 14 ноября 2018. См. также Филиппов С. Пограничный контроль в системе противодействия преступности // Наукові праці Національного університету «Одеська Юридична Академія», 2018, с. 127, 128.

32. См. Kulchytyska K. Quality matters: what should be improved on the EU-Ukraine land border // Blogactive, November 5, 2018. Доступно по ссылке: <https://ukraineoffice.blogactive.eu/2018/11/05/quality-matters-what-should-be-improved-on-the-eu-ukraine-land-border/>, дата доступа 12 ноября 2018.

вступлении Украины в Шенгенскую зону и ЕС как следующих шагах страны по сближению с Европой не находят отклика у европейских партнеров, которые считают подобные цели необоснованными и преждевременными. Обращается внимание на необходимость закрепить достижения безвизового режима как базис для работы над следующими этапами реформ: необходимо интенсифицировать законодательные инициативы для реализации Соглашения об ассоциации³³, осуществить практические шаги для возможности нострификации дипломов и других квалификационных документов, открытия доступа к рынку земли и недвижимости и т.д.

Дискуссии относительно форм интеграции Украины и ЕС приобретают противоречивый характер после недавней публикации Европейской комиссией «Отчета по внедрению ассоциации с Украиной», которую многие украинские эксперты оценили как отказ от двусторонних планов интеграции с рынком ЕС. Послание Брюсселя интерпретируется украинской стороной как пессимистичный план сотрудничества: на нынешнем этапе, учитывая низкий прогресс в проведении реформ, речь может идти не о двусторонних планах, а исключительно односторонних обязательствах Украины³⁴.

Для ЕС. Учитывая специфику работы украинских государственных структур, ЕС должен содействовать Украине в операционализации Соглашения об ассоциации с определением конкретных технических заданий, сроков и индикаторов их выполнения. Для дальнейшей имплементации законодательства правительство Украины нуждается в помощи широкого круга акторов, поэтому ЕС рекомендуется расширить партнерство в проектах, увеличив круг реципиентов, и усилить работу в регионах, актуализируя запрос на реформы и контроль гражданского общества над их реализацией. Для объективного мониторинга за ситуацией, ЕС рекомендуется диверсифицировать каналы информации, а именно, не только собирать данные от государственных структур и общественных советов при них, но сотрудничать с независимыми экспертами и неправительственными организациями. Критически важно осознание ЕС своей заинтересованности в Украине как безопасном, надежном и стремительно развивающемся партнере, а также артикулирование реальных перспектив экономической и политической интеграции Украины в европейское пространство.

33. На сегодняшний день Украина приняла 88 законов в рамках реализации Соглашения об ассоциации. По мнению европейских партнеров, это очень низкий темп. В Словакии, например, в рамках реализации Соглашения об ассоциации были приняты сотни законов за год (интервью с Давидом Стуликом).

34. Сидоренко С. Есть ассоциация, нет интеграции: Еврокомиссия оценила прогресс Украины в выполнении соглашения с ЕС // Европейская правда, 12 ноября, 2018. Доступно по ссылке: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2018/11/12/7089263/>, дата доступа 13 ноября 2018. Отчет Association Implementation Report (Brussels, 7.11.2018 SWD(2018) 462 final) доступен по ссылке: https://cdn3-eas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aZnrBQ70ZJtiXaRXV69qTtPI-d-gbCzZxpriQUjU6EY/mtime:1541749617/sites/eeas/files/2018_association_implementation_report_on_ukraine.pdf?fbclid=IwAR343Jz5Lwdwns-VWejmAU9cFP40vuW-iBMs9UnhyL6mNlirt6lCM9ispUU, дата доступа 13 ноября 2018.

ИЗБРАННЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

Визовая либерализация с Молдовой, Украиной и Грузией. Миграция и внутренние дела ЕС. Доступно по адресу: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia_en, дата доступа 25 июля 2018 года.

Отчет о реализации Ассоциации с Украиной. Совместный штатный рабочий документ. Брюссель, 14.11.2017 SWD (2017) 376. Доступно по адресу: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_ukraine.pdf, дата доступа 3 сентября 2018 года.

Первый отчет в рамках Визового механизма приостановления, Брюссель, 20.12.2017 COM (2017) 815. Доступно по адресу: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf, дата доступа 10 августа 2018 года.

Анализ рисков Frontex 2018. Доступно по адресу <https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2018-aJ5nJu>, дата доступа 20 июня 2018 года.





УЗБЕКИСТАН

АНАЛИТИЧЕСКИЙ БРИФ

Оценивая будущее узбекской трудовой миграции

Ян Матусевич

РЕЗЮМЕ

Несмотря на то, что Узбекистан является крупнейшим экспортером рабочей силы в регионе, страна только недавно определила миграцию ключевой областью политики с особым акцентом на диверсификации потоков трудовой миграции и включении миграции в более широкое планирование развития. В рамках этого возобновленного акцента на миграции, Узбекистан расширяет схемы организованного экспорта рабочей силы с третьими странами, такими как Россия, Южная Корея, Япония и Польша, как безопасную и долговременную альтернативу нерегулируемым и опасным формам миграции. Однако в их нынешней форме эти программы организованного найма рабочей силы не могут адекватно распределять существующий спрос на трудовую миграцию внутри Узбекистана и не доказали свою эффективность в защите прав трудовых мигрантов. В настоящем аналитическом брифе излагаются ограничения, присущие межправительственным программам организованного найма рабочей силы, предлагаются механизмы обеспечения справедливого отношения к узбекским трудовым мигрантам за рубежом и показано, как улучшение сбора миграционных данных может помочь в формировании узбекской миграционной политики.

ТЕКУЩИЙ КОНТЕКСТ

Как самая густонаселенная страна в Центральной Азии, **Узбекистан является крупнейшим в регионе чистым экспортером трудовых мигрантов и основной страной назначения в регионе для денежных переводов мигрантов, проживающих за рубежом.** Согласно отчету Государственного комитета по статистике Узбекистана, в 2018 г. более 4 млн. граждан Узбекистана покинули страну с целью трудоустройства за рубежом.¹ Денежные переводы физических лиц из России в Узбекистан в 2017 г. составили более 2,6 млрд. долларов, что более чем вдвое превышает сумму, отправленную из России в Кыргызстан, и втрое превышает сумму, переведенную из России в Таджикистан в том же году.²

Узбекистан является крупнейшим в регионе чистым экспортером трудовых мигрантов и основной страной назначения в регионе для денежных переводов мигрантов, проживающих за рубежом

С начала 2000-х годов Российская Федерация привлекла львиную долю всех трудящихся-мигрантов, выезжающих из Центральной Азии, при этом узбеки представляют самое большое сообщество мигрантов в стране. Отсутствие достоверных данных о миграции и циркулярный характер трудовой миграции между Узбекистаном и Россией затрудняют точную оценку общего числа узбекских мигрантов, проживающих и работающих в настоящее время в России. Однако, согласно последним данным о пересечении границы за 2017 г., более 1,8 млн. граждан Узбекистана указали “работу” в качестве цели пребывания по прибытии в Россию. Указанное количество представляет собой консервативную оценку, поскольку не учитывает узбекских мигрантов, которые постоянно проживают в России или не покинули Россию в 2017 г.

Несмотря на огромные масштабы и критическую социально-экономическую роль, проблема трудовой миграции долгое время не рассматривалась узбекским правительством как приоритетное направление политики по причине значительной стигматизации, связанной с темой массовой трудовой миграции.

Несмотря на огромные масштабы и критическую социально-экономическую роль, проблема трудовой миграции долгое время не рассматривалась узбекским правительством как приоритетное направление политики по причине значительной стигматизации, связанной с темой массовой трудовой миграции.

Под новым руководством нынешнего президента Мирзиёева произошли заметные изменения в тоне и политике в отношении трудовой миграции. На правитель-

1. Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике (2019), “Количество лиц въехавших и выехавших из Республики Узбекистан (январь-декабрь 2018 года)”, см.: <https://statuz/en/press-center/news-committee/5311-the-number-of-persons-who-entered-and-left-the-republic-of-uzbekistan-january-december-2018> Дата обращения 30 января 2019 г.

2. Центральный банк Российской Федерации (2018), “Трансграничные переводы физических лиц (резидентов и нерезидентов)”, см.: <http://www.cbr.ru/eng/statistics/Default.aspx?Prtd=тg> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

ственном уровне узбекскому Агентству по вопросам внешней трудовой миграции при Министерстве занятости и трудовых отношений было поручено осуществлять управление внешней трудовой миграцией путем организации тестирования и подготовки будущих трудовых мигрантов.³ Кроме того, Мирзиёев подписал постановление о создании государственного фонда, специально предназначенного для защиты прав и интересов узбеков, работающих за рубежом.⁴ После более чем двух десятилетий отсутствия членства Узбекистан стал самым новым государством-членом МОМ в ноябре 2018 г., что свидетельствует о возобновленной приверженности Узбекистана делу управления миграцией на международном уровне.⁵ В декабре 2018 г. Генеральный директор МОТ совершил первый официальный визит в Узбекистан, продемонстрировав возобновленный интерес к улучшению условий труда и усилению социальной защиты всех работников – как дома, так и за рубежом.

Узбекистан также начинает играть более активную роль в оказании поддержки своим трудящимся-мигрантам за рубежом, примером чему является беспрецедентный визит заместителя Министра занятости страны к трудящимся-мигрантам, ожидающим депортации в специальном центре содержания в России.⁶ Президент Узбекистана Мирзиёев недавно подчеркнул, что узбекские трудовые мигранты покидают страну из-за отсутствия надлежащей работы дома и сигнализировал о намерении решить этот вопрос на самом высоком уровне.⁷

В рамках усилий страны по улучшению управления внешней трудовой миграцией **Узбекистан делает упор на расширение организованных форм найма рабочей силы, направленных на отправку узбекских граждан на работу за рубеж.** Недавно принятая резолюция “О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию системы внешней трудовой миграции Республики Узбекистан” предусматривает открытие представительств Агентства по вопросам внешней трудовой миграции в странах назначения и аккредитацию

В рамках усилий страны по улучшению управления внешней трудовой миграцией Узбекистан делает упор на расширение организованных форм найма рабочей силы, направленных на отправку узбекских граждан на работу за рубеж.

3. UZDaily (2018), “Приняты меры по совершенствованию системы внешней трудовой миграции”, UZDaily.com, 7 июля 2018 г. См. <https://www.uzdaily.com/articles-id-44720.htm> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

4. Gazeta.uz (2018), “Создан фонд поддержки трудовых мигрантов” в Gazeta.uz, 5 июля 2018 г. См. <https://www.gazeta.uz/ru/2018/07/05/labour/> дата обращения 15 декабря 2018 г.

5. Международная организация по миграции (2018), “Генеральный директор МОМ приветствует Узбекистан как 173-ю страну-участницу”, Международная организация по миграции, 27 ноября 2018 г. См. <https://www.iom.int/news/iom-director-general-welcomes-uzbekistan-173rd-member-state> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

6. Хашимова У. [Hashimova, U.] (2018), “Наконец, Узбекистан оказывает некоторую поддержку трудящимся-мигрантам” [At Last, Uzbekistan Extends Some Support to Migrant Workers], The Diplomat, 21 ноября 2018 г. См. <https://thediplomat.com/2018/11/at-last-uzbekistan-extends-some-support-to-migrant-workers/> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

7. Аюезов О. [Ayuozov, O.] (2018), “Борьба трудящихся-мигрантов подталкивает Узбекистан к открытию” [Migrant workers’ struggles push Uzbekistan to open up], Reuters, 21 декабря 2018 г. См. <https://www.reuters.com/article/us-uzbekistan-economy-migrants/migrant-workers-struggles-push-uzbekistan-to-open-up-idUSKCN10K0EX> Дата обращения 22 декабря 2018 г.

иностранных компаний для найма узбекских трудящихся-мигрантов.⁸ Кроме того, Правительство Узбекистана недвусмысленно заявило, что безопасность мигрантов, проживающих и работающих за рубежом, является одной из основных целей миграционной политики.⁹ В рамках этого нового обязательства Узбекистан учредил фонд, предназначенный для поддержки и защиты узбекских трудовых мигрантов. Фонд предназначен для предоставления правовой и социальной защиты, а также материальной помощи узбекским мигрантам, ставшим жертвами насилия, принудительного труда и дискриминации, чьи трудовые права за рубежом были нарушены, имевшим финансовые трудности или оставшимся без документов.

В настоящее время Узбекистан находится в процессе расширения сотрудничества с третьими странами в отношении программ организованного найма рабочей силы, недавно подписав историческое соглашение с Российской Федерацией. Эта система, именуемая по-русски “оргнабор”, состоит в направлении группы обученных рабочих для решения проблемы нехватки рабочей силы конкретных работодателей в определенных областях российской экономики.¹⁰ В соответствии с соглашением с Россией, узбекское Агентство по вопросам внешней трудовой миграции отвечает за отбор, предотъездное обучение и подготовку будущих трудящихся-мигрантов, а российские работодатели обязаны предоставить жилье надлежащего стандарта, обеспечить безопасные условия труда и предложить справедливое вознаграждение, которое было бы не меньше национальной минимальной заработной платы.

Новые усилия Узбекистана по расширению программ организованной рабочей силы отстают от долгой истории миграционного сотрудничества с Южной Кореей, где узбеки составляют пятую по величине группу мигрантов с предполагаемой численностью населения около 55 тыс.¹¹ С 2006 г. в Южной Корее действует меморандум о взаимопонимании с Узбекистаном, согласно которому ограниченное число узбекских трудящихся-мигрантов было отправлено в Южную Корею в соответствии с действующей в стране системой разрешений на трудоустройство. После возобновления соглашения с Южной Кореей в 2016 г. в Узбекистане наблюдается всплеск интереса в-

Имя соглашения, уже заключенные с Российской Федерацией и Южной Кореей, Узбекистан стремится расширить схему организованного набора персонала на другие страны.

8. Президент Узбекистана (2018), “О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию системы внешней трудовой миграции Республики Узбекистан”, 05 июля 2018 г., см. http://uza.uz/ru/documents/o-dopolnitelnykh-merakh-po-dalneyshemu-sovershenstvovaniyu-s-05-07-2018?m=y&ELEMENT_CODE=o-dopolnitelnykh-merakh-po-dalneyshemu-sovershenstvovaniyu-s-05-07-2018&SECTION_CODE=documents дата обращения 15 декабря 2018 г.

9. Международная организация по миграции (2018), “Приветствие представителя Республики Узбекистан на 109-й сессии Совета МОМ”, Женева, Швейцария, 27 ноября 2018 г., см.: <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/109/Uzbekistan%20-%20109th%20Council.pdf> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

10. Исторически термин “оргнабор” появился в Советском Союзе для обозначения правительственных программ распределения рабочей силы, в рамках которых миллионы рабочих были мобилизованы в период между 1930 и 1970 годами для работы над масштабными строительными проектами на периферии Советского Союза. Хотя такая внутренняя трудовая миграция происходила в условиях централизованной плановой экономики во времена Советского Союза, эти новые схемы организованного найма рабочей силы между Узбекистаном и работодателями в третьих странах предназначены для решения проблемы нехватки рабочей силы в частном секторе.

11. Eurasianet (2017), “Узбекистанцы на 5-м месте среди крупнейших общин мигрантов в Южной Корее”, 23 июня 2017 г., см. <https://russian.eurasianet.org/узбекистанцы-на-5-м-месте-среди-крупнейших-общин-мигрантов-в-южной-корее> дата обращения 15 декабря 2018 г.

бекской рабочей силы к работе в Южной Корее – при квоте в 5 тыс., установленной Южной Кореей в 2017 г., свои заявки зарегистрировали более 87 тыс. человек.

Имея соглашения, уже заключенные с Российской Федерацией и Южной Кореей, Узбекистан стремится расширить схему организованного набора персонала на другие страны. В феврале и марте 2017 г. Министерство труда Узбекистана провело переговоры о том, чтобы начать снабжать Японию небольшим количеством квалифицированных узбекских рабочих с акцентом на должности по уходу за пожилыми людьми.^{12 13} Аналогичным образом, узбекское Агентство по вопросам внешней трудовой миграции подписало соглашения с несколькими польскими агентствами занятости в отношении первой группы работников, уезжающих в июне 2018 г.¹⁴

ПРОГРАММЫ Организованного НАЙМА: ЗА И ПРОТИВ

Официальным обоснованием программ организованного найма иностранной рабочей силы является ее контролируемый характер, благодаря которому страны назначения и страны-источники могут более эффективно сопоставлять спрос и предложение в определенных областях экономики. В этом отношении такие схемы очень похожи на программы для трудящихся-мигрантов, действовавшие в Западной Европе в 1960-х и 1970-х годах. Идея состоит в том, что работодатели могут эффективно отбирать квалифицированных работников из-за рубежа, не тратя время на наем и обучение дома. С точки зрения трудящихся-мигрантов, эти государственные программы должны гарантировать соответствующую работу и соответствующие условия труда. **Для таких стран, как Узбекистан, дополнительная ценность этих программ заключается в их временном или циркулярном характере, который призван теоретически предотвратить утечку мозгов и обеспечить возвращение квалифицированных кадров домой после получения полезного опыта работы за рубежом.**

В действительности, эти организованные схемы найма иностранной рабочей силы также создают ряд проблем, которые необходимо учитывать

В действительности, **эти организованные схемы найма иностранной рабочей силы также создают ряд проблем**, которые необходимо учитывать. Здесь важно принять во внимание опыт узбекских работников по этим программам как в Южной Корее, так и – в последнее время – в Российской Федерации.

12. Агентство по вопросам внешней трудовой миграции при Министерстве занятости и трудовых отношений (2017), "Япония-Узбекистан: начало нового этапа сотрудничества в области трудовой миграции", 26 февраля 2017 г., см. http://migration.uz/ru/news/press-relezy/?ELEMENT_ID=53 дата обращения 15 декабря 2018 г.

13. Информационное агентство "Jahon" (2018), "В Минтруда состоялась встреча с японской делегацией", 15 мая 2017 г., см. <http://jahonnews.uz/ru/obschestvo/160/34105/> дата обращения 15 декабря 2018 г.

14. Regnum.ru (2018), "Узбекистан впервые организованно отправил мигрантов на работу в Польшу", 14 июня 2018 г., см. <https://regnum.ru/news/2431618.html> дата обращения 15 декабря 2018 г.

Система разрешений на трудоустройство в Южной Корее была отмечена МОТ как положительный пример межправительственной схемы найма персонала, которая сводит к минимуму коррупцию и защищает трудящихся-мигрантов при решении проблемы нехватки рабочей силы в стране назначения. В то же время найм узбекских работников в Южной Корее не всегда проходил гладко и бесппроблемно. Организации гражданского общества и профсоюзы неоднократно выражали обеспокоенность по поводу обращения с трудящимися-мигрантами, включая узбеков. Нарушения законов о минимальной заработной плате, высокие комиссионные за трудоустройство, политика грабительских увольнительных выплат и тяжелые условия труда, особенно в сельскохозяйственной отрасли, представляют собой лишь некоторые из выявленных проблем.¹⁵ Более того, несмотря на заявленную циркулярную или временную цель, многие работники в итоге нарушают сроки действия своих виз и остаются в стране в неурегулированном статусе.

Схема организованной трудовой миграции со строгими правилами и положениями не может служить реальной альтернативой этим менее формализованным сетям занятости. Важно не только рассматривать трудовую миграцию как вопрос спроса и предложения, но и учитывать более многослойные стремления самих мигрантов.

Схемы организованного найма также могут стимулировать взяточничество и коррупцию, особенно в случаях, когда предложение рабочей силы значительно превышает предусмотренное количество виз. Когда только небольшая часть претендентов может быть выбрана для участия в программе, это может подтолкнуть потенциальных трудовых мигрантов к попытке «обойти» систему. Действительно, 20 узбекских миграционных чиновников недавно были задержаны при получении взятки за предоставление желанной работы в Южной Корее.¹⁶

Первая группа из 992 узбекских трудящихся-мигрантов, прибывших в 2017 г. в соответствии с новым соглашением с Российской Федерацией, также столкнулась с рядом трудностей. В Санкт-Петербурге у группы из 53 узбекских рабочих-мигрантов конфисковали их паспорта и оставили без работы.¹⁷ Другие жаловались на плохие условия труда и обязательные вычеты из зарплаты в счет оплаты жилья и других расходов.¹⁸ Еще одна проблема заключается в том, что программа привязывает трудящихся-мигрантов к месту трудоустройства, а это означает, что они не могут сменить место работы, находясь в России. Были случаи, когда трудящихся-мигрантов наказывали запретом на повторный въезд за то, что они поки-

15. Открытая рабочая группа по трудовой миграции и найму (2015), «Система разрешений на трудоустройство в Южной Корее: Успешная межправительственная модель», Политическое резюме № 2», см. http://www.madenetwork.org/sites/default/files/policybrief_epskorea_2015%20%281%29.pdf Дата обращения 15 декабря 2018 г.

16. Настоящее время (2018), «Чиновников Узбекистана подозревают в получении взятки в \$20 млн за трудоустройство мигрантов в Южную Корею», 28 ноября 2018 г., см. <https://www.currenttime.tv/a/uzbekistan-vzyatka-migrant-job/29625705.html> дата обращения 15 декабря 2018 г.

17. Роткевич, Е. (2018) «Мигранты бегут от работы», 16 июля 2018 г. в «Город 812», см.: <http://gorod-812.ru/migrantiy-begut-ot-raboty/> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

18. Иваченко, Е. (2018) «Транкортист становится швейей. Как устроен оргнабор мигрантов из Узбекистана в Россию» в Fergana News, см.: <http://www.ca-portal.ru/article:43855> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

нули место работы. Возможность получения более высокой заработной платы в неформальных секторах экономики также может побудить прошедших подготовку трудящихся-мигрантов искать работу в других местах. Наконец, российские работодатели жаловались на тот факт, что трудящиеся-мигранты, отправленные по программе, в действительности не обладают квалификацией, которую они должны иметь на бумаге. Учитывая, что Узбекистан объявил о планах направить свыше 50 тыс. работников-мигрантов в рамках этой программы в Россию в 2018 г., можно ожидать, что эти проблемы будут продолжать накапливаться.

Учитывая, что в России уже существует значительное узбекское сообщество мигрантов, схема организованного найма создает параллельную систему, которая не учитывает семейные и родственные сети, существующие на местах. Исследования узбекских трудящихся-мигрантов в России показали, что они либо скептически относятся к узбекским диаспорным организациям и правительственным программам из-за прошлого опыта взаимодействия с коррумпированными чиновниками, либо не знают о них.¹⁹ Узбекские трудящиеся-мигранты часто находят работу или работают вместе с членами расширенной семьи или лицами из одной деревни. Схема организованной трудовой миграции со строгими правилами и положениями не может служить реальной альтернативой этим менее формализованным сетям занятости. Важно не только рассматривать трудовую миграцию как вопрос спроса и предложения, но и учитывать более многослойные стремления самих мигрантов.

РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

Опыт программ трудящихся-мигрантов в других странах показывает, что важно обеспечить надлежащую защиту прав трудовых мигрантов и не допускать их попадания в ситуации эксплуатации или недостаточной оплаты за выполняемую работу. Хотя создание узбекским правительством специального фонда защиты трудящихся-мигрантов является долгожданным шагом, необходимо приложить больше усилий **для повышения доверия узбекских мигрантов к узбекским государственным учреждениям за рубежом.** Узбекские трудящиеся-мигранты должны быть уверены, что узбекские дипломатические представительства и должностные лица из Агентства по вопросам внешней трудовой миграции спо-

Опыт программ трудящихся-мигрантов в других странах показывает, что важно обеспечить надлежащую защиту прав трудовых мигрантов и не допускать их попадания в ситуации эксплуатации или недостаточной оплаты за выполняемую работу.

19. Уринбоев Р. [Urinboyev, R.] (2018). "Миграция, транснационализм и социальные перемены в Центральной Азии: повседневная транснациональная жизнь узбекских мигрантов в России" [Migration, Transnationalism, and Social Change in Central Asia: Everyday Transnational Lives of Uzbek Migrants in Russia], М. Ларюэль и С. Шенк [M. Laruelle & C. Schenk] (ред.). Евразия в движении. Междисциплинарные подходы к динамическому миграционному региону [Interdisciplinary Approaches to a Dynamic Migration Region], с. 27-41. Университет Джорджтаун, Программа для Центральной Азии

способны надлежащим образом решать их проблемы. В прошлом узбекские чиновники не оказывали юридическую или финансовую поддержку трудящимся-мигрантам в сложных ситуациях или центрах содержания под стражей для дальнейшей депортации; более активный подход стал бы положительным изменением.

Более того, для обеспечения безопасности и защиты узбекских трудовых мигрантов в России – как тех, кто участвует в организованных программах, так и отдельных мигрантов – **узбекским чиновникам следует стремиться к налаживанию партнерских отношений с субъектами гражданского общества на местах в странах назначения.** В настоящее время процесс отбора работодателей для программы организованного найма рабочей силы передается на аутсорсинг Международному альянсу “Трудовая миграция” (ILMA) – московской неприбыльной организации. Из-за своих ограниченных ресурсов ILMA не всегда может гарантировать, что работодатели заслуживают доверия и могут обеспечить надлежащие условия труда. Поэтому узбекские власти заинтересованы в более строгом контроле за выбором работодателей, чтобы избежать отправки трудовых мигрантов нечестным работодателям.

Еще один риск, связанный с механизмами организованного найма, состоит **в отделении трудовых мигрантов от принимающих обществ.** Хотя власти стран назначения иногда считают это выгодным, такая практика может привести **к социальному исключению и изоляции**, которые могут нанести ущерб благополучию самих трудящихся-мигрантов. Работа в таких условиях также снижает привлекательность участия в таких программах и уменьшает вероятность внесения мигрантами вклада в социальную и экономическую жизнь принимающей страны. Необходимо принимать меры для работы с муниципальными властями и местными представителями гражданского общества для обеспечения трудящихся-мигрантов возможностью взаимодействовать с принимающим сообществом.

И, наконец, важно **предоставить трудящимся-мигрантам определенную свободу действий, когда речь идет о внутренней мобильности и выборе работы.** Привязка работников к одному месту работы создает риск эксплуатации или злоупотреблений со стороны работодателя. Если трудящийся-мигрант не удовлетворен условиями труда или работодатель недоволен квалификацией трудящегося-мигранта, обе стороны должны иметь возможность прекратить свои отношения с соблюдением достоинства и взаимным уважением. Вместо того, чтобы отправлять трудовых мигрантов обратно в Узбекистан, следует выработать **механизм, позволяющий им находить более подходящие формы занятости в стране назначения** с минимальной бюрократиче-

Крайне важно, чтобы дальнейшая работа в рамках программы организованной трудовой миграции в Узбекистане предусматривала регулярный мониторинг условий труда за рубежом и предоставляла трудовым мигрантам возможность зарабатывать прожиточный минимум при полном соблюдении их прав человека.

ской волокитой. Зарубежные представительства Агентства по вопросам внешней трудовой миграции могли бы оказывать помощь уже находящимся за рубежом трудящимся-мигрантам, которые желают сменить работодателя. Аналогичным образом, было бы взаимовыгодно для работодателей и работников предусмотреть испытательный период в трудовых договорах, что предоставило бы как работодателям, так и работникам дополнительную гибкость. В целом, крайне важно, чтобы дальнейшая работа в рамках программы организованной трудовой миграции в Узбекистане предусматривала регулярный мониторинг условий труда за рубежом и предоставляла трудовым мигрантам возможность зарабатывать прожиточный минимум при полном соблюдении их прав человека.

ССЫЛКИ

Агентство по вопросам внешней трудовой миграции при Министерстве занятости и трудовых отношений (2017), “Япония-Узбекистан; начало нового этапа сотрудничества в области трудовой миграции”, 26 февраля 2017 г., см. http://migration.uz/ru/news/press-relizy/?ELEMENT_ID=53 дата обращения 15 декабря 2018 г.

Ауезов О. [Aueyov, O.] (2018). “Борьба трудящихся-мигрантов подталкивает Узбекистан к открытию” [Migrant workers’ struggles push Uzbekistan to open up], Reuters, 21 декабря 2018 г. См. <https://www.reuters.com/article/us-uzbekistan-economy-migrants/migrant-workers-struggles-push-uzbekistan-to-open-up-idUSKCN10K0EX> Дата обращения 22 декабря 2018 г.

Центральный банк Российской Федерации (2018), “Трансграничные переводы физических лиц (резидентов и нерезидентов)”, см.: <http://www.cbr.ru/eng/statistics/Default.aspx?Prtid=tg> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

Настоящее время (2018), “Чиновников Узбекистана подозревают в получении взяток в \$20 млн за трудоустройство мигрантов в Южную Корею”, 28 ноября 2018 г., см. <https://www.currenttime.tv/a/uzbekistan-vzyatka-migrant-job/29625705.html> дата обращения 15 декабря 2018 г.

Eurasianet (2017), “Узбекистанцы на 5-м месте среди крупнейших общин мигрантов в Южной Корее”, 23 июня 2017 г., см. <https://russian.eurasianet.org/узбекистанцы-на-5-м-месте-среди-крупнейших-общин-мигрантов-в-южной-корее> дата обращения 15 декабря 2018 г.

Gazeta.uz (2018), “Создан фонд поддержки трудовых мигрантов” в Gazeta.uz, 5 июля 2018 г. См. <https://www.gazeta.uz/ru/2018/07/05/labour/> дата обращения 15 декабря 2018 г.

Хашимова У. [Hashimova, U.] (2018), “Наконец, Узбекистан оказывает некоторую поддержку трудящимся-мигрантам” [At Last, Uzbekistan Extends Some Support to Migrant Workers], *The Diplomat*, 21 ноября 2018 г. См. <https://thediplomat.com/2018/11/at-last-uzbekistan-extends-some-support-to-migrant-workers/> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

Международная организация по миграции (2018), “Генеральный директор МОМ приветствует Узбекистан как 173-ю страну-участницу”, Международная организация по миграции, 27 ноября 2018 г. См. <https://www.iom.int/news/iom-director-general-welcomes-uzbekistan-173rd-member-state> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

Международная организация по миграции (2018), “Приветствие представителя Республики Узбекистан на 109-й сессии Совета МОМ”, Женева, Швейцария, 27 ноября 2018 г., см.: <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/109/Uzbekistan%20-%20109th%20Council.pdf> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

Иващенко, Е. (2018) “Тракторист становится швеей. Как устроен оргнабор мигрантов из Узбекистана в Россию” в *Fergana News*, см.: <http://www.ca-portal.ru/article:43855> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

Информационное агентство “Jahon” (2018), “В Минтруда состоялась встреча с японской делегацией”, 15 мая 2017 г., см. <http://jahonnews.uz/ru/obshchestvo/160/34105/> дата обращения 15 декабря 2018 г.

Открытая рабочая группа по трудовой миграции и найму (2015), “Система разрешений на трудоустройство в Южной Корее: Успешная межправительственная модель”, Политическое резюме № 2”, см. http://www.madenetwork.org/sites/default/files/policybrief_epskorea_2015%20%281%29.pdf Дата обращения 15 декабря 2018 г.

Президент Узбекистана (2018), “О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию системы внешней трудовой миграции Республики Узбекистан”, 05 июля 2018 г., см. http://uza.uz/ru/documents/o-dopolnitelnykh-merakh-pod-dalneyshemu-sovershenstvovaniyu-s-05-07-2018?m=y&ELEMENT_CODE=o-dopolnitelnykh-merakh-po-dalneyshemu-sovershenstvovaniyu-s-05-07-2018&SECTION_CODE=documents дата обращения 15 декабря 2018 г.

Радио Азаттык (2013), “Ислам Каримов назвал трудовых мигрантов ленивыми” (Радио Свободная Европа / Радио Свобода, Казахстанский офис), 27 июня 2013 г. См. <https://rus.azattyq.org/a/karimov-nazval-migrantov-lenivymi/25029301.html> дата обращения 15 декабря 2018 г.

Рахомова-Шварц, Д. [Rahomova-Schwarz, D.] (2010), “Миграция в советский период и в первые годы распада СССР: фокус на Центральной Азии” [Migrations during the Soviet Period and in the Early Years of USSR’s Dissolution: A Focus on Central Asia], *Европейский журнал международной миграции [Revue Européenne des Migrations Internationales]* 26 (3): 9-30.

Regnum.ru (2018), “Узбекистан впервые организованно отправил мигрантов на работу в Польшу”, 14 июня 2018 г., см. <https://regnum.ru/news/2431618.html> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

Роткевич, Е. (2018) “Мигранты бегут от работы”, 16 июля 2018 г. в “Город 812”, см.: <http://gorod-812.ru/migrantiyi-begut-ot-raboty/> Дата обращения 15 декабря 2018 г.

Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике (2019), “Количество лиц въехавших и выехавших из Республики Узбекистан (январь-декабрь 2018 года)”, см.: <https://stat.uz/en/press-center/news-committee/5311-the-number-of-persons-who-entered-and-left-the-republic-of-uzbekistan-january-december-2018> дата обращения 30 января 2019 г.

Уринбоев Р. [Urinboyev, R.] (2018), “Миграция, транснационализм и социальные перемены в Центральной Азии: повседневная транснациональная жизнь узбекских мигрантов в России” [Migration, Transnationalism, and Social Change in Central Asia: Everyday Transnational Lives of Uzbek Migrants in Russia], М. Ларюэль и С. Шенк [M. Laruelle & C. Schenk] (ред.), Евразия в движении. Междисциплинарные подходы к динамическому миграционному региону [Interdisciplinary Approaches to a Dynamic Migration Region], с. 27-41. Университет Джорджа Вашингтона, Программа для Центральной Азии.

UZDaily (2018), “Приняты меры по совершенствованию системы внешней трудовой миграции”, UZDaily.com, 7 июля 2018 г. См. <https://www.uzdaily.com/articles-id-44720.htm> Дата обращения 15 декабря 2018 г.



ЗАПАДНЫЕ БАЛКАНЫ

Высококвалифицированные возвратные мигранты на Западных Балканах: стоит ли их считать (на них рассчитывать)?

АНАЛИТИЧЕСКИЙ БРИФ

Нермин Оруч
Даница Сантич

В западнобалканских государствах растет уровень осведомленности о потенциале возвратной миграции для развития. Тем не менее, многое еще предстоит сделать в поддержку возвратных мигрантов.

РЕЗЮМЕ

Диаспора уже отправляет значительное количество денежных переводов в страны Западных Балкан (ЗБ)¹. Общая сумма, составляющая около семи миллиардов евро в год (Петрески и др., 2017) за последние 15 лет, оказала очень положительное влияние на развитие в странах происхождения. Однако понимание этого явления и политики использования потенциала диаспоры в целях развития ограничиваются денежными переводами, тогда как инвестиции, передача знаний, туризм и другие потенциальные выгоды в значительной степени игнорируются. В частности, необходимо лучше понять потенциал возвратной миграции, поскольку возвратные мигранты приносят с собой определенные навыки и репатриированные сбережения, которые часто используются для открытия нового бизнеса по возвращении². Первым шагом на пути к разработке соответствующей политики, поощряющей возвращение высококвалифицированных эмигрантов, мог бы стать сбор данных об их потенциале и препятствиях, с которыми они сталкиваются.

В настоящем политическом брифе рассматриваются вопросы возвратной миграции высококвалифицированных лиц, а также несоответствие политики мобилизации их потенциала для развития стран их происхождения. Документ также затрагивает пробелы в институциональной поддержке этой группы, административные препятствия и важную проблему доступности данных.

1. Термин "Западные Балканы", используемый в настоящем резюме, охватывает страны, являющиеся членами Миграционной сети Западных Балкан (WB-MIGNET), а именно Албанию, Боснию и Герцеговину, Хорватию, Косово, Северную Македонию, Черногорию и Сербию.

2. Это не обязательно должно рассматриваться как положительный знак. По некоторым данным, одной из причин склонности возвратных мигрантов к samozанятости являются препятствия в получении оплачиваемой работы на рынке труда.

ТЕКУЩИЙ КОНТЕКСТ

Западнобалканские страны, о которых идет речь в этом брифе, пережили значительную **эмиграцию** с 1960-х годов, направленную в основном в Германию, Австрию и Францию, а также в США. **В 90-е годы** – десятилетие переходного периода, войн и распада экономик – эмиграция высокообразованных людей еще более усилилась. Приток беженцев из ЗБ в ЕС в течение 1990-х был беспрецедентным.

По данным Министерства по правам человека и делам беженцев Боснии и Герцеговины (МПЧБ), общее число людей из Боснии и Герцеговины (БиГ), проживающих за рубежом (включая потомков боснийских эмигрантов второго и третьего поколения), составляет приблизительно два миллиона человек, что является эквивалентом более половины населения страны, проживающего в настоящее время в БиГ. Это ставит БиГ в число ведущих стран мира по доле граждан, проживающих за рубежом³.

В течение 2000-х годов миграция в основном осуществлялась в целях трудоустройства. К 2010 г. требование о выдаче краткосрочной шенгенской визы было отменено для граждан всех западнобалканских стран, за исключением Косово⁴. **В период с 2010 по 2014 годы** число западнобалканских соискателей убежища в государствах-членах ЕС (преимущественно в Германии) было относительно высоким по сравнению с предыдущим периодом, но все же было низким по сравнению с населением стран исхода или числом соискателей убежища из других стран⁵. **Большинство высококвалифицированных специалистов из западнобалканских стран, видимо, предпочли эмиграцию**⁶.

Массовая эмиграция способствовала утечке мозгов, демографическому спаду и экономическому застою, особенно в менее развитых районах каждой из западнобалканских стран, что привело к старению населения, увеличению числа пожилых

3. Оценка Всемирного банка в отношении диаспоры БиГ немного меньше – согласно расчетам, в процентном отношении диаспора БиГ составляет 44,5% постоянного населения БиГ, что ставит Боснию и Герцеговину на 16-е место в мире ("Миграция и денежные переводы", Справочник 2016 г. ["Migration and Remittances" Factbook 2016]).

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

5. В 2015 г. Албания вошла в первую пятерку стран происхождения соискателей убежища в ЕС. Число албанских соискателей убежища в ЕС-28 увеличилось с 16 950 в 2014 г. до 24 600 в 2017 г. и достигло 67 950 в 2015 г. (Европейская комиссия, "Статистика убежища" [Asylum Statistics], доступна онлайн). Согласно последнему отчету, основанному на базе данных об убежище в Европе, общее число соискателей убежища из Боснии и Герцеговины в 2017 г. составило 1 438 человек. Согласно сообщениям УВКБ ООН, количество соискателей убежища из Сербии и Косово составило около 30 000, из Северной Македонии – около 4 000 и из Черногории – 7 500. Демографические данные о соискателях убежища из Западных Балкан скудны. Данные, опубликованные Исследовательским центром Пью, показывают демографические характеристики албанских соискателей убежища, подавших ходатайства в странах ЕС в 2015 г. Почти половина (46%) принадлежит к возрастной группе 18-34 лет, и около 34% составили дети в возрасте до 18 лет. Мужчины доминируют (61%), и они в основном молодые (почти половина из них относится к возрастной группе 18-34 лет). Это полностью соответствует албанской модели миграции, в которой доминируют мужчины.

6. Увалич (Uvalic) (2005) обнаружил, что 75% докторов наук и 81% магистров покинули БиГ во время войны. Димова и Вольфф (Dimova and Wolff) (2009) сообщают, что 28,6% эмигрантов из БиГ имели высшее образование, в то время как в Справочнике Всемирного банка (World Bank Factbook) указывается, напр., что 12,7% эмигрантов составляли врачи. Доля лиц с высшим образованием в общей численности эмигрантов из БиГ в странах ОЭСР в 2011 г. составила 14,0%. Доля женщин с высшим образованием в общей численности женщин-эмигрантов в странах ОЭСР в 2011 г. составила 14,8%, а число беженцев в 2014 г. – 21 877. Основными странами назначения для мигрантов из Боснии и Герцеговины являются Хорватия, Сербия, Германия, Австрия, США, Словения и Швеция. Количество мигрантов из Северной Македонии за рубежом составило около 534,720 человек в 2017 г. Около 18% из них живут в Германии, за ней следуют США (14,3%), Турция (13,3%) и Италия (11%).

Профиль возвращающихся лиц изменился, но надлежащие данные об этом явлении остаются ограниченными, при этом все еще существует дефицит целенаправленных ответных мер политики.

домохозяйств, неадекватной обработке сельскохозяйственных земель и другим проблемам. По этим причинам взаимосвязь миграции и развития в последнее время становится все более важным вопросом для западнобалканских стран. Взаимодействие эмигрантов со странами их происхождения является основным каналом, посредством которого эмиграция может способствовать национальному развитию. Это может быть достигнуто путем передачи денег, знаний, новых идей и предпринимательских отношений между странами назначения и проис-

хождения. Таким образом, ожидается, что мигранты будут играть положительную роль в развитии и будут способствовать модернизации своих стран происхождения.

Возвращение **беженцев** в места своего доконфликтного проживания после 1995 г. (напр., хорватских сербов в Хорватию, беженцев и вынужденных переселенцев в БиГ, косоваров в Косово) было основной темой исследований, связанных с возвратной миграцией в регионе Западных Балкан. По мере того как масштабы этого явления со временем уменьшались и появлялись новые миграционные тенденции, политические проблемы в последнее время стали все больше связаны с возвращением трудовых мигрантов из развитых стран, главным образом из Западной Европы и Северной Америки. Согласно ограниченным данным, эти возвратные мигранты более образованы, чем в среднем население по их стране происхождения. Помимо своих сбережений, они также привносят особые навыки и знания, приобретенные за рубежом, что делает их важным национальным ресурсом.

Возвратная миграция в западнобалканские страны является динамичным процессом, пик которого пришелся на период, последовавший за окончанием вооруженных конфликтов (самым масштабным было принудительное возвращение беженцев из Западной Европы в БиГ в 1996 г. и в Косово в 2000 г.), а также на 2009–2013 годы в связи с глобальным экономическим кризисом и ростом безработицы в странах назначения. Согласно совместному опросу ИНСТАТ-МОМ за этот период в Албанию вернулось около 134 000 мигрантов⁷. Совсем недавно, в 2016–2018 годах, возвратная миграция была преимущественно связана с добровольным возвращением соискателей убежища из Германии, Австрии и некоторых других стран ЕС. Согласно данным Европейского бюро поддержки в сфере убежища (EASO), в течение 2013–2017 гг. около 147 000 албанских граждан обратились за убежищем в странах ЕС (в основном в Германии и Франции), но большинство вскоре вернулись, поскольку их ходатайства были отклонены.

По данным черногорской переписи населения 2003 г., 16 976 человек вернулись в Черногорию в период 1996–2003 годов, при этом 20,7% (3 516) из них были детьми в возрасте до 15 лет, а еще 7,5% (1 284) – в возрасте от 15 до 19 лет. 78% детей в возрасте до 15 лет вернулись в Черногорию из других бывших югославских

7. ИНСТАТ и МОМ, Возвратная миграция и реинтеграция в Албании [INSTAT and IOM, Return Migration and Reintegration in Albania]. Тирана: ИНСТАТ/МОМ, 2014.

стран (включая Сербию), и лишь небольшая часть (16,5%) вернулась из других стран. В возрастной группе 15-19 лет доля эмигрантов, вернувшихся из бывших югославских стран, была еще выше (90%), тогда как из других стран назначения – лишь 6,3%.

Северная Македония занимает девятое место в целом и четвертое место на Западных Балканах по количеству граждан, вернувшихся из государств-членов ЕС в 2015-2016 годах, главным образом добровольно. В период с 2006 по 2009 год только 84 человека вернулись из стран ЕС в Северную Македонию в рамках программ субсидированного добровольного возвращения (AVR) MOM. Тем не менее, с тех пор отмечается значительный рост числа возвращений по таким программам. В 2016 г. MOM сообщила о 5 тыс. случаях субсидированного добровольного возвращения в Северную Македонию (Зульфю Алили [Zulfju Alili], 2018). Коэффициент положительных решений по ходатайствам о предоставлении убежища, поданным гражданами Северной Македонии в Западной Европе, был самым низким для всех западнобалканских стран, и только 0,8% соискателей убежища получили статус беженца, вспомогательную защиту или гуманитарную защиту в 2016 г.⁸ Кроме того, количество решений о возвращении⁹ для граждан Северной Македонии увеличилось с 5 700 в 2015 г. до 6 085 в 2016 г.¹⁰ Коэффициент возвращений Северной Македонии (количество репатриантов по сравнению с количеством эмигрантов) в 2016 г. составил 127%. Европейская комиссия (2017) в своем Первом докладе в рамках Механизма приостановления визового режима для продолжения реализации Соглашения о реадмиссии между Северной Македонией и ЕС призвала “усилить пограничный контроль с полным соблюдением основных прав путешественников” и принять меры, направленные на повышение социально-экономической интеграции уязвимых групп населения, проживающих в стране.

Анализ **образовательного уровня возвратных мигрантов** свидетельствует, что доля очень высокообразованных лиц (выше университетского уровня) среди мигрантов из Северной Македонии намного выше, чем соответствующая доля лиц среди немигрантов¹¹, а вероятность возвращения высокообразованных эмигрантов выше, чем малообразованных эмигрантов¹². Значительное число возвратных мигрантов получили дополнительную квалификацию за рубежом; 55% получили профессионально-техническую квалификацию, 4% – среднее образование и 30% – высшее образование. Тем не менее, Янеска и др. [Janeska et al.] (2016) утверждают, что доля высокообразованных репатриантов в Северной Македонии невелика и случайна, а также связана с частой резмиграцией. Следовательно, передача ноу-хау и технологий остается довольно ограниченной. Статистические данные о возвратной миграции в стране ограничены, особенно в отношении добровольного

8. Европейская комиссия, 2017 г.; Европейское бюро поддержки в сфере убежища, 2015 г.

9. **Хотя следует отметить, что принятие решения о возвращении не обязательно означает, что человек действительно вернулся.**

10. Европейская комиссия 2017 г.: 3

11. Глобальная сеть развития [GDN], 2010, с. 11

12. Глобальная сеть развития [GDN], 2009

возвращения. Когда и при каких условиях мигранты решают вернуться и какие меры могут принять страны для их социальной и профессиональной реинтеграции?

ВАРИАНТЫ ПОЛИТИКИ

Теории возвратной миграции подчеркивают, что влияние возвратных мигрантов на развитие будет в значительной степени зависеть от того, предусматривает ли политика в стране происхождения благоприятные условия для возвращения. Несмотря на значительную утечку мозгов из западнобалканских стран и важность растущего числа возвратившихся высококвалифицированных эмигрантов, целенаправленной политики реинтеграции пока не существует. Различные специальные инициативы¹³, реализованные до настоящего времени, были частью проектов, финансируемых и реализуемых международными донорами и международными организациями, при этом государственные учреждения обычно играли лишь незначительную роль.

Существующие программные документы недостаточно охватывают высококвалифицированных репатриантов и их непосредственные потребности.

Национальная политика западнобалканских стран, сталкивающихся с этим вопросом, по-прежнему сосредоточена преимущественно на реадмиссии и реинтеграции соискателей убежища, которым было отказано, и эмигрантов, имевших неурегулированный статус в стране назначения, в то время как высококвалифицированным эмигрантам внимание уделяется только косвенно, через ряд недавних стратегических документов.

“Стратегия реинтеграции вернувшихся албанских граждан на 2010-2015 годы”¹⁴ и План действий к ней, принятый в 2010 г., составляют правовую основу албанской политики, направленной на реинтеграцию вынужденных или добровольных репатриантов. Оба документа были приняты в рамках процесса либерализации визового режима с ЕС. В стратегии отмечается необходимость сотрудничества государственных структур и гражданского общества для полной (культурной, экономической и социальной) интеграции возвратных мигрантов. В ней также предусмотрено предоставление конкретных услуг определенным уязвимым группам, в том числе представителям ромской национальности. Хотя учетный период Стратегии реинтеграции закончился, ее дух все еще отражен в различных законах и руководящих принципах. Новая Миграционная стратегия, которая в настоящее время находится на стадии подготовки, скорее всего, будет также включать вопросы возвращения и реинтеграции.

13. Эти инициативы включают программу “Brain +”, осуществляемую WUS, программу “TOKTEN”, осуществляемую ПРООН, и программу “TRG”, осуществляемую МОМ.

14. Правительство Албании, Стратегия реинтеграции вернувшихся албанских граждан, 2010-2015 годы. Тирана, июль 2010 г.

В БиГ реализация “Стратегии приема и интеграции граждан БиГ, вернувшихся по соглашениям о реадмиссии” остается лишь частичной. Более того, это не привело к разработке дополнительной политики, направленной на решение различных проблем, обозначенных в Стратегии (напр., в целях уменьшения препятствий для реинтеграции; обеспечения предоставления жилья и оформления документов; улучшения доступа к рынку труда и образованию). Наиболее уязвимыми репатриантами, определенными в Стратегии, являются ромы, лица с инвалидностью, инфекционными, заразными и хроническими заболеваниями или психологическими проблемами, а также дети в целом и дети, оставшиеся без попечения родителей, в частности.

Хотя Северная Македония также приняла стратегические документы о возвращении и реинтеграции, они редко применяются или остаются несогласованными (Борнарова и Янеска [Borzarova and Janeska], 2012; Зенели и др. [Zeneli et al.], 2013; Янеска и др. [Janeska et al.], 2016). Этими тремя документами являются Программа реинтеграции, Закон о начальном образовании и Национальный план действий (НПД) в области образования (2016-2020), соответствующие Стратегии в отношении ромов в Республике Северная Македония на 2014-2020 годы¹⁵. Хотя возвратные мигранты составляют лишь небольшую часть, Закон о начальном образовании и НПД в области образования (см. Раздел 2.2.4), а также Программа реинтеграции предусматривают ряд мер, касающихся удостоверяющих личность документов, жилья, здравоохранения и образования.

Правительство Северной Македонии разработало программы признания и поощрения талантов, таких как стипендии для студентов, аспирантов и докторантов граждан Северной Македонии за рубежом при условии возвращения стипендиатов в страну по завершении обучения. При этом такие возвратные мигранты в Северной Македонии нуждаются в надлежащей интеграции в учреждения государственного управления для максимизации их вклада в страну (Янеска и др. [Janeska et al.], 2016). Существует также Стратегия реинтеграции лиц, возвращенных по Соглашению о реадмиссии на период 2016-2020 годов, с Планом действий по реализации Стратегии. Основная цель этой Стратегии состоит в создании предпосылок для обеспечения адекватного доступа к процессу возвращения и реинтеграции на всех уровнях посредством дальнейшего укрепления институциональной базы, налаживания эффективного процесса оказания помощи, образования и системы мониторинга Стратегии и выполнения текущего Плана действий по ее реализации.

Иными словами, анализ всех доступных **стратегических документов** на Западных Балканах показывает, что они не определяют высококвалифицированных возвратных мигрантов как группу, представляющую особый интерес, и при этом сами документы должным образом не разработаны и не реализованы. Более того, эти документы не имеют достаточной реализации в виде соответствующей

15. Правительство Республики [Северная] Македония 2010; Официальный вестник Республики [Северная] Македония 2008b; Министерство труда и социальной политики 2016b; см. также Министерство труда и социальной политики 2014.

политики, ориентированной на высококвалифицированных возвратных мигрантов и учитывающей их конкретные потребности.

Несмотря на общую осведомленность о потенциале высококвалифицированных возвратных мигрантов для развития, имеющиеся данные указывают на значительные **препятствия на пути возвращения** высококвалифицированных лиц и очень низкую способность западнобалканских стран к освоению такой передачи знаний. Так, Барнес и Оруч [Barnes and Oruc] (2012) сообщают, что среди возвратных мигрантов, опрошенных в БиГ (к 2011 г.), только одна треть нашла работу по возвращении. Кроме того, для тех, кто повторно эмигрировал, основной причиной было отсутствие возможностей трудоустройства в БиГ. Кошич и Овчина [Cosic и Ovcina] (2014) обнаружили, что возвратные мигранты (и те, кто заинтересован в возвращении) обычно сталкиваются с дополнительными препятствиями в получении доступа к работе на государственной службе.

Эти препятствия можно разделить на три основные группы. Во-первых, это препятствия для возвращения, связанные с **отсутствием информации** об административных процедурах, которые необходимо выполнить для получения личных документов, переноса социальных льгот и/или пенсионных прав, а также о возможностях трудоустройства. Члены диаспоры сталкиваются с трудностями в получении доступа к информации о существующих вакансиях, а также о выполнении административных критериев на соответствие (Кошич и Овчина [Cosic and Ovcina] 2014). Сбор различных документов, необходимых для заявления о приеме на работу, получение печатей в местной администрации на копиях и их подача – все это представляет собой задачи, которые зачастую невозможно выполнить вовремя, и препятствие, не позволяющее многим заинтересованным эмигрантам вернуться в БиГ. Тем не менее, некоторые эмигранты решили вернуться даже без четкой перспективы трудоустройства, но испытали длительный период безработицы, что удивительно, учитывая их специфические навыки и аспирантуру в престижных университетах. По возвращении они столкнулись с многочисленными препятствиями для интеграции на рынке труда, в том числе с травлей, неполной занятостью и неблагоприятными условиями трудового договора. Отсутствие социальных сетей также играет важную роль.

Вторая категория препятствий связана с **отсутствием целевых услуг для возвратных мигрантов**. Такое население нуждается в различных социальных услугах, однако возвратные мигранты сталкиваются с препятствиями в получении доступа к ним. В частности, людям, которым было отказано в предоставлении убежища и которые часто продавали все свое имущество для финансирования своей эмиграции, по возвращении требуется немедленная жилищная поддержка. Большинство возвратных мигрантов не получают государственной поддержки для реинтеграции на рынке труда или для открытия бизнеса. Не существует ни активных программ на рынке труда, направленных на возвратных мигрантов, ни поддержки или субсидий для предпринимательства.

Кроме того, сотрудники государственных служб занятости должны проходить повышение квалификации и надлежащую подготовку в части действующих законов о социальном обеспечении. На сегодняшний день не было реализовано программ занятости для возвратных мигрантов. Доступ к медицинскому обслуживанию для возвратных мигрантов затруднен административными барьерами, отсутствием финансирования, недоступностью регистрации в службах занятости и отсутствием информации о возможности получения медицинской страховки. Поскольку медицинское страхование обычно получают в условиях занятости или образования, возвратные мигранты обычно остаются без медицинской страховки. Наконец, возвратные мигранты также сталкиваются с препятствиями для реинтеграции в систему образования в Биг. Образование, полученное за рубежом, обычно не признается, поэтому детям регулярно приходится повторять учебный год, хотя они успешно проходят его за рубежом.

Третий комплекс препятствий возникает из-за **отсутствия данных и информации о репатриантах**. Правительства не вкладывают достаточно средств для отслеживания этой группы за рубежом или по возвращении домой (Зульфью Алили [Zulphu Alili], 2018). Точные данные об общем количестве репатриантов на Западных Балканах или о высококвалифицированных возвратных мигрантах отсутствуют. На качество имеющихся данных влияют различные факторы, особенно когда речь идет об административных источниках – прежде всего тот факт, что мигранты не обязаны по закону регистрировать свой отъезд или свое возвращение. Обычно ни депортированных по Соглашениям о реадмиссии, ни депортированных в рамках программ субсидированного добровольного возвращения (AVR) не регистрируют должным образом в стране происхождения.

Значительное количество людей со статусом беженца, сохранивших гражданство своей страны происхождения, и лиц с двойным гражданством, усугубляет проблему надлежащего выявления репатриантов. Пограничные службы также не знают, являются ли лица, въезжающие в страну, репатриантами. Наконец, не существует регулярных опросов, которые позволили бы получать данные с разбивкой по категориям о навыках и других важных социально-демографических характеристиках репатриантов. В Албании ИНСТАТ предоставил социально-демографические данные (возрастная группа, пол, образование, семейное положение, занятость как в принимающей стране, так и по возвращении и пр.) для репатриантов за 2009-2013 гг., но не за более поздний период¹⁶.

Несколько многообещающих инициатив, таких как Программа притока мозгов в Албании и Косово, пытались мобилизовать потенциал развития репатриантов. В Хорватии Фонд единства через знания (UKF), основанный в 2007 г., стремится связать ученых и специалистов в Хорватии с лицами, находящимися за рубежом, с целью расширения международного сотрудничества и повышения конкурентоспособности отечественного производства знаний. UKF непосредственно нацеливался на хорватскую диаспору.

16. ИНСТАТ, MOM, Возвратная миграция и реинтеграция в Албании [INSTAT, IOM, Return Migration and Reintegration in Albania]. Тирана: ИНСТАТ/MOM, 2014.

РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

Результаты исследований, охватывающие как страны происхождения, так и назначения, позволяют нам лучше понять потенциал потоков возвратной миграции и получить результаты, актуальные для разработки более широкой политики. Эти политико-ориентированные исследования должны стать отправной точкой для включения возвратной миграции в национальные планы развития и другие соответствующие стратегические механизмы на национальном и региональном уровнях. Стратегии возвратной миграции должны сигнализировать о переходе от реактивной к более активной и комплексной политике возвратной миграции в соответствующих странах. Диаспора и возвращающиеся эмигранты могут вносить вклад в национальное развитие, но правительствам необходимо уделять больше внимания созданию более благоприятных условий, позволяющих им стать агентами развития. Содействие национальным правительствам Западных Балкан в разработке политики может быть оказано международными организациями, такими как ICMPD.

Ключевые рекомендации касаются необходимости улучшения данных, устранения препятствий для возвращения и улучшения государственных услуг и доступа к ним по возвращении.

Недостаток информации у репатриантов может быть решен путем предоставления информационных листовок в основных пунктах въезда (таких как аэропорты и основные пункты пересечения границы), в которых будут содержаться подробные инструкции для возвращающихся мигрантов о том, как обеспечить свои права по возвращении, где найти информацию о возможностях трудоустройства, как сертифицировать свои степени, какие процедуры необходимо выполнить, если они хотят открыть свой бизнес, и пр.

Также следует уделить внимание **нехватке целевых услуг**. Это предусматривает социальные услуги, жилье, образование, здравоохранение и другие услуги, в которых нуждаются мигранты. В частности, учебным заведениям на Западных Балканах следует улучшить свои процедуры в отношении документации, необходимой для зачисления детей после их возвращения в страну происхождения. Рекомендуется применение более гибкого подхода, предусматривающего возможность засчитывать частичное завершение учебного года за рубежом. Если они не могут предоставить документацию о школьном образовании в стране назначения, Министерством образования следует рассмотреть возможность тестирования детей в объеме учебной программы для каждого класса и установления процедур для их реинтеграции на соответствующем уровне.

Аналогичные рекомендации касаются и доступа к **здравоохранению**. Компетентным государственным органам следует повышать осведомленность возвратных

мигрантов об их правах и необходимых процедурах получения доступа к системе здравоохранения. Им также необходимо улучшать сотрудничество между различными компетентными учреждениями и административными органами. Можно также дополнительно изучить возможность создания бесплатных клиник в основных пунктах возвращения, чтобы не только лучше понять потребности возвратных мигрантов в области здравоохранения, но и преодолеть проблемы, связанные с восстановлением медицинских льгот. Самое главное, что такие бесплатные клиники могли бы помочь решить общие вопросы здравоохранения и обеспечить типовое медицинское обслуживание репатриантов.

Репатрианты, нуждающиеся в различных **социальных услугах**, сталкиваются с различными препятствиями в получении доступа к ним. Чтобы адаптировать услуги к фактическим потребностям репатриантов, необходимо провести оценку их потребностей, а также повысить осведомленность возвратных мигрантов о своих правах и административных процедурах, необходимых для их защиты.

В связи с **отсутствием данных** и демографической и социально-экономической информации о возвратных мигрантах следует улучшить сбор, качество и управление статистическими данными о **потребностях высококвалифицированных возвратных мигрантов**. Любая разработка политики должна основываться на высококачественных данных, включая комплексную и сопоставимую статистику о трудовой миграции и мобильности. Для регулярного сбора и анализа данных о различных аспектах миграции наиболее полезным является создание региональной “Миграционной обсерватории”, такой как та, что была запущена в рамках Пражского процесса. Она должна предусматривать мониторинг ключевых миграционных тенденций, в том числе “систему раннего оповещения” для лиц, определяющих политику, сигнализируя о необходимости своевременного принятия соответствующих мер политики. Учитывая свой опыт такой деятельности и знания о регионе, ICMPD имеет все возможности для координации осуществления этой деятельности.

Кроме того, чтобы оптимизировать разработку политики для высококвалифицированных возвратных мигрантов, важно провести изучение их потребностей и проблем, с которыми они сталкиваются. Региональное исследование могло бы быть проведено ICMPD в сотрудничестве с Миграционной сетью Западных Балкан (WB-MIGNET).

ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ

Более подробно см. www.wb-mignet.org

ССЫЛКИ

Аналитика (2016). *Проблемы реинтеграции репатриантов в Македонию в рамках Соглашений о реадмиссии*. Комментарии, т. 3 [Analytica (2016). *Challenges for Reintegration of the Returnees in Macedonia under the Readmission Agreements*. Commentary, vol.3].

Барнес, С. и Н. Оруч (2012) "Обращение боснийской утечки мозгов вспять: возможности и вызовы" // Арандаренко и Бартлетт (ред.) "Рынок труда и трудовые навыки на Западных Балканах" [Barnes, S. and N. Oruc (2012) "Reversing Bosnian 'Brain Drain': Opportunities and Challenges", in Arandarenko and Bartlett (eds.) "Labour Market and Skills in the Western Balkans". FREN, Белград

Борнарова С. и Янеска В. (2012). Социальное влияние эмиграции и сельско-городской миграции в Центральной и Восточной Европе. *Окончательный национальный отчет. Бывшая Югославская Республика Македония* [Borzarova, S. and Janeska, V. (2012). Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe. *Final Country Report. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*]. Европейская комиссия.

Кэролайн Хорнштейн Томич и Борна Плеше, Квалифицированная мобильность как вызов для хорватской диаспоры и миграционной политики // Варзари В., Тейада Г., Порческу С. (и др.) (ред.) (2014): Квалифицированная миграция и практика развития: Республика Молдова и страны Юго-Восточной Европы. Кишинев: Федеральная политехническая школа Лозанны, Академия наук Молдовы (80-95) [Caroline Hornstein Tomić and Borna Pleše, Skilled mobility as a challenge for Croatian diaspora and migration policies In: Varzari, V., Tejada, G., Porcescu, S. (et al) (eds.) (2014): Skilled migration and development practices: Republic of Moldova and the countries of South East European. Chisinau: École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Acad. De Stiinte a Moldovei].

Гаши А. и Аднетт Н. (2015). Детерминанты возвратной миграции: свидетельства из Косово. *Хорватский экономический обзор*, том 17, № 2, с. 57-81 [Gashi, A. and Adnett, N. (2015). The Determinants of Return Migration: Evidence from Kosovo. *Croatian Economic Survey*].

Глобальная сеть развития (2010). *Развитие в движении: измерение и оптимизация экономического и социального влияния миграции*. Глобальная сеть развития [GDN (2010). *Development on the Move: Measuring and Optimising Migration's Economic and Social Impacts*. Global Development Network], Вып. № 9.

http://www.ukf.hr/UserDocsImages/Skilled_mobility_Croatia__CHTomich_Plese.pdf

ИНСТАТ и МОМ, Возвратная миграция и реинтеграция в Албании [INSTAT and IOM, Return Migration and Reintegration in Albania]. Тирана: ИНСТАТ/МОМ.

MOM (2016), Социально-экономический профиль возвратных мигрантов в Албании [IOM (2016) Social and Economic Profile of the Return Migrants in Albania], Тирана, 2016 г.

MOM, 2018. Картография диаспоры БиГ. Отчет MOM [Mapping BiH Diaspora. IOM Report]

Янеска В. (2012). Рынок труда и трудовая миграция в Республике Македония – изменения и текущая ситуация. *Университет Св. Кирилла и Мефодия. Институт экономики, Скопье. Республика Македония* [Janeska, V. (2012). Labor Market and Labor Migration in the Republic of Macedonia – changes and current situation. *University "Ss. Cyril and Methodius". Institute of Economics, Skopje. Republic of Macedonia*].

Янеска В., Мойсовска С. и Лозаноска А. (2016). Утечка мозгов из Республики Македония. Тенденции, последствия, политика. *Экономическое развитие* [Janeska, V., Mojsovska, S. and Lozanoska, A. (2016). Brain Drain from the Republic of Macedonia. Trends, Implications, Policies. *Economic Development*] № 3, с. 23-37.

Конинг, Мирелль де, 2008. Возвратная миграция в Боснию и Герцеговину: мониторинг интеграции репатриантов; AMIDSt/ Университет Амстердама [Koning, Mireille de, 2008. Return Migration to Bosnia and Herzegovina: Monitoring the Embeddedness of Returnees; AMIDSt / University of Amsterdam], Нидерланды

Лианос, Теодор (2005): Миграция на Балканах; Факультет экономики. Афинский университет экономики и бизнеса [Lianos, Theodor (2005): Migration in the Balkans; Department of Economics. Athens University of Economics and Business], см.: siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/Theodore_Lianos.doc

Петрески, М; Б. Петрески; Д. Туманоска; Е. Наразани; Ф. Казажи; Г. Огнянов; И. Янкович; А. Мустафа; Т. Коховска (2017) Размер и последствия эмиграции и денежных переводов на Западных Балканах: прогнозирование на основе Дельфийского процесса, документ MPRA № 75512 [Petreski, M; B. Petreski; D. Tumanoska; E. Narazani; F. Kazazi; G. Ognjanov; I. Jankovic; A. Mustafa; T. Kochovska (2017) The size and effects of emigration and remittances in the Western-Balkans: Forecasting based on a Delphi process, MPRA Paper No. 75512]

Владимир Гречич, Ядранка Калужерович, Социальное воздействие эмиграции и сельско-городской миграции в Центральной и Восточной Европе. Итоговый национальный отчет – Черногория, Европейская комиссия, ГД по вопросам занятости, социальных вопросов и интеграции и GVG [Vladimir Grečić, Jadranka Kaluderović, Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe. Final country report – Montenegro, The European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion and GVG], Брюссель, 2012 г.

Зенели Б., Кошич Е., Дзебо А. и Змейкоски Р. (2013). Политика и практика притока мозгов на Западных Балканах. *Группа 484 Центр по вопросам миграции* [Zeneli, B., Cosic, E., Dzebo, A. and Zmejkoski, R. (2013). Brain Gain Policies and Practices in the Western Balkans. *Group 484 Centre for Migration*].

Зульфиу Алили, М., 2018. Возвращение высококвалифицированных мигрантов в Македонию и освоение переданных знаний. Региональная конференция выпускников OSF 2018 г. – “Выпускники OSF как политические советники в интеграции Западных Балкан в ЕС” [Zulfu Alili, M., 2018. Return of highly skilled migrants in Macedonia and absorption of knowledge transferred. *OSF Regional Alumni Conference 2018 - “OSF Alumni as Policy Advisors in EU integration of the Western Balkans”*], Белград, Сербия

Об авторах

Айкануш Чобанян, Начальник отдела внешних связей Государственной миграционной службы Армении с 2010 г. Активный участник разных проектов с различными ведущими международными субъектами – Немецкое общество технического сотрудничества (GTZ), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейский университетский институт (EUI) и Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD). Научные интересы: возвратная миграция и реинтеграция, трудовая миграция, миграционная политика, исследования диаспоры и беженцев и пр. Автор ряда научных статей, программных документов, аналитических материалов. Выпускник Ереванского государственного педагогического университета, исторический факультет; кандидат наук на факультете социологии Ереванского государственного университета Армении. С 2000 г. работает в Государственной миграционной службе Армении.

Петрос Агабабян, Начальник отдела по делам убежища Государственной миграционной службы Армении. 20-летний опыт работы в сфере миграции и убежища. Десятилетний опыт преподавателя международного права. Выпускник юридического факультета Ереванского университета им. Грачья Ачаряна (1997 г.); диплом по управлению миграцией, Маастрихтский университет/Университет ООН (2014 г.); и.о. доцента в своей альма-матер; 33 публикации по вопросам прав человека, миграции и убежища.

Иванка Хайнцль, офицер проектов Программы по борьбе с торговлей людьми ICMPD. В течение последних шести лет работала над реализацией различных проектов по развитию компетенций в области борьбы с торговлей людьми и поддержке национальных мер по борьбе с торговлей людьми. Участвовала в подготовке докладов о многочисленных национальных документах в области борьбы с торговлей людьми от механизмов перенаправления до стратегий и планов действий по борьбе с торговлей людьми. До прихода в ICMPD Иванка работала старшим экспертом в Секретариате Болгарской национальной комиссии по борьбе с торговлей людьми. Ранее работала клиническим социальным работником и психологом в НПО “Animus Association”/“La Strada” Болгария, оказывая психосоциальную поддержку жертвам насилия. Иванка имеет степень магистра в области клинической и консультативной психологии и психологии развития.

Елена Садовская, международный консультант по вопросам миграции и миграционной политики в Казахстане и Центральной Азии, базируется в Алматы. Эксперт Исследовательского совета по миграции стран СНГ при Центре миграционных исследований Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук (г. Москва). Ее исследовательские интересы охватывают трудовую, незаконную, китайскую миграцию; мобильность и рынок труда; денежные переводы и развитие; права трудящихся-мигрантов, управление миграцией; гражданское общество, раннее предупреждение и предотвращение конфликтов

и пр. Готовила аналитические отчеты для МОМ, МОТ, ЮНФПА, Всемирного банка, Европейской комиссии, ОБСЕ, Фонда Макартуров, Британского Совета, Евразийского фонда и других международных организаций и государственных органов в Казахстане. Фулбрайтский стипендиат, стипендиат RSEP, стипендиат Мак-Артура; Лауреат премии ЕС-США 1998 г. “Демократия и гражданское общество” (1998 г.).

Натия Мествиришвили, научный сотрудник аналитического отдела ICMPD ENIGMMA-2 при Секретариате Государственной комиссии по вопросам миграции в Грузии. PhD по психологии, Тбилисский государственный университет. Имеет степень магистра в области социальных исследований Университета Эдинбурга (Великобритания) и степень магистра в области глобального развития и социальной справедливости Университета Сент-Джонс (США). До прихода в ICMPD/ Государственную комиссию по вопросам миграции в 2016 г. занимала должность старшего научного сотрудника в CRRC-Грузия. Преподает несколько курсов по методам исследований и анализу данных в Тбилисском государственном университете, Илийском государственном университете и Кавказском университете.

Дмитрий Полетаев, директор региональной общественной организации “Центр миграционных исследований”. Лаборатория миграции Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. Кандидат наук (экон.). Окончил Московский государственный институт экономики и статистики (МГУЭСИ). Миграционный эксперт. Автор более 100 публикаций в области миграции. Инициатор создания Музея истории миграции в Москве.

Катерина Иващенко-Стадник, историк и социолог; научный сотрудник Института социологии Национальной академии наук. Выпускник Центрально-Европейского университета (CEU) (общество и политика, Прага 1992/1993, и социология, Варшава 2000-2004); поступила в заочную аспирантуру по международному развитию (Лондонский университет/Лондонская школа экономики). Проведение ряда долгосрочных национальных исследований с репрезентативными выборками (напр., Украинское общество и OMNIBUS) для отслеживания тенденций социального развития в Украине. Ранее работала советником по социальной политике в ПРООН (Украина). Большой опыт в изучении межкультурной мобильности и миграции; бывший руководитель украинской команды и национальный эксперт ряда международных исследовательских программ, включая Horizon 2020. Последние публикации включают статьи об изменениях в обществе после конфликта в Украине.

Ян Матусевич, исследователь и аналитик по вопросам миграции, специализирующийся на России, Восточной Европе и Центральной Азии. Имеет степень магистра по миграционным исследованиям Оксфордского университета и в настоящее время является аспирантом по антропологии в Центре последипломной подготовки Городского университета Нью-Йорка.

Нермин Оруч, директор Центра оценки развития и исследований в области социальных наук. Старший научный сотрудник “Impaq International” (до 2016 г.). Доцент Международного университета в Сараево (до 2015 г.). Магистр и PhD экономических наук, Стаффордширский университет, Сток-он-Трент. Диссертация PhD: Экономические последствия этнической чистки: Свидетельство из Боснии и Герцеговины. Экспертная область: Эконометрика, производственная организация, экономика персонала, финансовая отчетность.

Даника Сантич, доцент Белградского университета – факультет географии. Большая заинтересованность вопросами миграции. Ее исследовательские проекты были посвящены балканскому миграционному маршруту и миграционным потокам в Сербию и из нее. Является одним из основателей сети “Миграция, взаимосвязанность и региональное развитие” (MICArd), членом Исполнительного совета WB MIGNET, территориального представителя Ассоциации региональных исследований (RSA), стипендиатом “World Social Science” и стипендиатом Европейского центра международных отношений (ECIA).

Радим Жак, региональный координатор ICMPD по Восточной Европе и Центральной Азии, отвечает за концептуализацию, разработку и реализацию региональных стратегий, а также за функционирование Секретариата Пражского процесса с участием 50 государств-участников, учреждений ЕС, международных организаций и других партнеров. Имеет опыт работы в области филологии, русистики и теории регионоведения (доктор наук), а также большой опыт практического сотрудничества со странами Восточного партнерства, республиками Центральной Азии и Россией в решении проблем миграции. После короткой карьеры журналиста (1999–2001 гг.) работал в МВД Чехии (2001–2004 гг.), прошел стажировку в УВКБ ООН в Женеве (2003 г.) и присоединился к ICMPD в марте 2004 г. с первоначальной целью переориентировать Будапештский процесс на регион СНГ.

Александр Малеев, менеджер проекта при Секретариате Пражского процесса в ICMPD, отвечает за реализацию инициативы “Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии”, финансируемой Европейской комиссией в рамках “Механизма партнерства в области мобильности” (МПМ). Обучался социальной и культурной антропологии (Университет Вены, магистр), а также европейским политическим и административным исследованиям (Колледж Европы, магистр), уделяя основное внимание миграции. Член Секретариата Пражского процесса с 2012 г., активно содействовал развитию и общим достижениям Процесса. До прихода в ICMPD в 2011 г. Александр был первым гражданином Австрии, прошедшим (обязательную) гражданскую службу в Болгарии, до поступления на работу в посольство Австрии в Софии. После окончания Колледжа Европы проходил стажировку в Европейской комиссии (Генеральный директорат по вопросам миграции и внутренних дел/DG HOME).

Ирина Люсак, офицер проектов ICMPD с региональным фокусом на Восточной Европе, России и Центральной Азии. Получила совместную степень магистра в области глобальных исследований в Венском университете и Вроцлавском университете, а также диплом по журналистике и связям с общественностью в Воронежском государственном университете. До своей карьеры в ICMPD занималась созданием местного представительства Европейского студенческого форума, одновременно способствуя расширению студенческой мобильности и обмена студентами. С 2012 г. Ирина работает в Секретариате Пражского процесса при ICMPD, активно содействуя результатам и достижениям Процесса. С момента запуска инициативы “Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии”, тесно работает над выпуском аналитических публикаций в рамках Миграционной обсерватории Пражского процесса.

Заметки

