

Аналитический отчет

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

Агнешка Кулеса, Апрель 2025 г.

Об авторе

Агнешка Кулеса – политолог и эксперт по миграционной политике с более чем 13-летним опытом исследований, управления проектами и руководства командой. Ее работа сосредоточена на рынках труда, международной миграции и миграционной политике. В настоящее время является ведущим консультантом в Ecorys Poland; с 2018 г. по 2024 г. работала экономистом в CASE – Центре социальных и экономических исследований, а с 2021 г. являлась вице-президентом Правления CASE. Также работала в Институте общественных отношений в Варшаве (2017-2018 гг.), в т.ч. руководителем Программы миграционной политики, и в Департаменте миграционной политики Министерства внутренних дел Польши (2010-2014 гг.), где отвечала за международное сотрудничество в области миграции и координировала деятельность в рамках Пражского процесса.

Агнешка получила степень PhD в области политологии в Варшавской школе экономики. Опубликовала множество работ и руководила различными проектами по исследованию миграции и рынка труда для таких учреждений, как Европейский парламент, Европейская комиссия, Комитет регионов и Европейский экономический и социальный комитет.

Международный центр по развитию миграционной политики, 2025 г.

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

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

Обязательное цитирование: Агнешка Кулеса (2025). Украина и Молдова на пути присоединения к ЕС: ожидаемые реформы в сфере миграции, убежища и управления границами. Пражский процесс, Международный центр развития миграционной политики (ICMPD), Вена.

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

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

Резюме

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

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

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

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

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

Содержание

| | |
|---|----|
| Об авторе | 2 |
| Резюме | 3 |
| Введение | 5 |
| 1. Глава 24 | 6 |
| 1.1. Ключевые разделы политики и охваченные направления | 6 |
| 1.2. Положения о миграции, убежище и управлении границами | 6 |
| 2. Украина: Текущее состояние дел и основные вызовы | 9 |
| 2.1 Контекст присоединения | 9 |
| 2.2 Оценка недостатков политики | 10 |
| 2.3 Ключевые области для улучшения | 13 |
| 3. Молдова: Текущее состояние дел и основные вызовы | 15 |
| 3.1 Контекст присоединения | 15 |
| 3.2 Оценка недостатков политики | 17 |
| 3.3 Ключевые области для улучшения | 20 |
| 4. Выводы | 21 |
| Приложение | 22 |
| Ссылки и библиография | 26 |

Введение

После российского полномасштабного вторжения в Украину 24 февраля 2022 г. процесс расширения ЕС приобрел новый импульс. Оперативная подача заявки на членство в ЕС Украиной 28 февраля 2022 г., а затем Молдовой 3 марта 2022 г. вызвала решительную реакцию со стороны ЕС. Быстрое одобрение со стороны председателя Европейской комиссии Урсулы фон дер Ляйен, заявившей, что Украина – «одна из нас, и мы хотим видеть ее в Европейском Союзе»¹, стало сигналом решительной политической приверженности. Дополнительная поддержка проявилась в призыве Европейского парламента предоставить Украине статус кандидата в ЕС всего несколько дней спустя². Версальская декларация, принятая главами государств и правительств стран ЕС 10-11 марта 2022 г.³, подтвердила европейские связи Украины и приверженность ЕС поддержке ее европейского пути. Такая быстрая мобилизация институтов ЕС и государств-членов, включая последующую поддержку Президента Франции Эммануэля Макрона, который перешел от осторожности к отстаиванию скорейшего вступления, подчеркнула высокие ставки.

К июню 2022 г. Европейская комиссия рекомендовала предоставить статус кандидата как Украине, так и Молдове, отразив прогресс в реализации их Соглашений об ассоциации с ЕС⁴. 23-24 июня 2022 г. Европейский Совет предоставил Украине и Молдове статус кандидата⁵, сбалансировав геополитическую необходимость с долгосрочными требованиями Копенгагенских критериев и способностью ЕС интегрировать новых членов. Это решение также подтвердило более широкую приверженность ЕС Западным Балканам, что стало сигналом возобновления активности в его политике расширения.

8 ноября 2023 г. Европейская комиссия опубликовала новый Пакет расширения⁶, в котором предлагается условно открыть переговоры о вступлении с Украиной и Молдовой, а также содержится комплексная оценка ключевых областей, в которых в каждой стране требуется проведение реформ. Кроме того, Пакет расширения включал существующее предложение Комиссии о предоставлении Украине инструмента финансовой поддержки в размере 50 млрд евро. Решение об открытии переговоров о вступлении было принято Европейским Советом на заседании 14-15 декабря 2023 г.⁷

После того, как в начале июня 2024 г. Европейская комиссия подтвердила, что Украина и Молдова выполнили необходимые предварительные условия, послы ЕС «в принципе согласовали» переговорные рамки о вступлении с обеими странами⁸. 25 июня 2024 г. ЕС официально начал переговоры с Украиной и Молдовой в ходе первых межправительственных конференций, что ознаменовало переход от политического одобрения к осуществлению технического контроля⁹.

Эти переговоры будут охватывать 35 глав нормативно-правовой базы (acquis) ЕС, при этом особое значение имеет Глава 24 «Правосудие, свобода и безопасность». Прогресс в выполнении Главы 24 – это не просто бюрократическое требование, а важнейший тест готовности каждой страны соответствовать нормам и ценностям ЕС. Темпы и успешность процесса присоединения будут зависеть от достижений в областях, охваченных Главой 24. В соответствии с Главой 24, Украина и Молдова должны реализовать конкретные решения, которые приведут их законы и практику в соответствие с политикой ЕС, включая недавно принятый Пакт ЕС о миграции и убежище.

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

1. Глава 24

1.1. Ключевые разделы политики и охваченные направления

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

Основное внимание в Главе 24 уделяется **судебной системе и защите основных прав**.

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

Вставка 1: Направления, охваченные Главой 24

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

См: [Справочник законодательства Европейского Союза](#)

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

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

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

1.2. Положения о миграции, убежище и управлении границами

Подход ЕС к вопросам миграции, убежища и управления границами является динамичным и постоянно развивается, реагируя на возникающие вызовы. Нормативно-правовая база ЕС в этих областях охватывает широкий спектр законодательных и политических мер, направленных на управление как легальной, так и нерегулируемой миграцией, обеспечение прав мигрантов и установление общего подхода к убежищу и защите беженцев. Главная цель – управлять миграцией таким образом, чтобы это приносило пользу как мигрантам, так и принимающим обществам, обеспечивая при этом безопасность и соблюдая

международные стандарты защиты. Страны-кандидаты должны принять и внедрить у себя полный перечень инструментов политики в области миграции, убежища и управления границами, основные из которых перечислены ниже.

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



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



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



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



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



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



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



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

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



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



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



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



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



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

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

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

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

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

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

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

2. Украина: Текущее состояние дел и основные вызовы

2.1 Контекст присоединения

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

Война с Россией кардинально изменила миграционный ландшафт Украины, принеся с собой как непосредственные вызовы, так и серьезные долгосрочные последствия. Вторжение вызвало **серьезный кризис перемещения, увеличив и без того высокие показатели перемещения и эмиграции**, наблюдавшиеся в последнее десятилетие. По данным УВКБ ООН, по состоянию на декабрь 2024 г. более 6,8 млн перемещенных украинцев обратились за защитой по всему миру¹⁰, что привело к **демографическому сдвигу**, ставящему под угрозу восстановление Украины. Окончательное возвращение этих перемещенных лиц будет иметь решающее значение для восстановления Украины, однако это сопряжено с неопределенностью, поскольку многие из них могут обосноваться за рубежом на постоянной основе к тому времени, когда обстоятельства позволят им вернуться. Это создает риск для рынка труда Украины и его стабильности, особенно в секторах, где задействованы женщины, учитывая, что 70% перемещенных взрослых составляют женщины¹¹. Кроме того, потенциальная возможность устойчивой «утечки мозгов» квалифицированных работников, которые решат не возвращаться, может еще больше затруднить экономический рост и технологический прогресс страны¹².

В отчетах по Украине за 2023 г. и 2024 г., которые сопровождали Сообщение ЕС о политике расширения, подчеркивался прогресс Украины в реализации законодательства ЕС в области правосудия, свободы и безопасности¹³. Однако в отчете за 2023 г. также подчеркивается настоятельная необходимость разработки **контекстно-зависимой стратегии миграционной политики** и пересмотренной Стратегии интегрированного управления границами, а в отчете за 2024 г. среди прочего подчеркивается **необходимость большего соответствия стандартам ИУГ ЕС и расширения межведомственного сотрудничества**.

В феврале 2024 г. Кабинет Министров Украины утвердил План действий по выполнению рекомендаций Европейской комиссии, представленных в отчете в рамках Пакета расширения ЕС 2023 года¹⁴. В этом документе, охватывающем более 100 страниц, изложено более 350 конкретных мер по выполнению политических и переговорных рекомендаций, направленных на подготовку Украины к переговорам о вступлении в ЕС. Однако акцент Плана действий на **гибкой и адаптивной политике** свидетельствует о потенциальном дефиците долгосрочного, инициативного планирования. Продолжающийся конфликт вынудил Украину сосредоточиться на неотложных миграционных кризисах, а не на разработке устойчивой, перспективной миграционной политики – подхода, который вскоре станет необходимым как для интеграции в ЕС, так и для долгосрочного национального послевоенного восстановления.

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





РЫНОК ТРУДА И ДЕМОГРАФИЯ

1. Потребности в рабочей силе (2025):

- Острая нехватка в профессиях, требующих квалифицированного труда, в сфере здравоохранения, ИТ и производства
- Ключевые секторы: строительство, сельское хозяйство, зеленая энергетика (соответствующая Зеленой сделке ЕС)

2. Ожидаемые потребности в рабочей силе (2040):

- Высокий спрос на молодых работников и переподготовку кадров для цифровой и зеленой экономики
- Акцент на реинтеграции возвращающихся беженцев и использовании навыков диаспоры



КЛЮЧЕВЫЕ ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ПАРАМЕТРЫ

1. Старение населения:

- Медианный возраст увеличился с 41,8 (2025) до 48,2 (2040)
- Увеличение коэффициента демографической нагрузки

2. Коэффициент рождаемости (2024): ~1,441

3. Гендерный дисбаланс: призыв мужчин на военную службу и военные потери приводят к перекосам в структуре населения

4. Разрыв между городом и сельской местностью: упадок сельской местности усугубляет региональный дефицит рабочей силы

Источники: [World Bank DataBank](#), [IOM Displacement Tracking Matrix](#), [Operational Data Portal UNHCR](#), [World Population Review](#), [Macrotrends](#), [Statista](#)

2.2 Оценка недостатков политики

Миграционная политика и ключевые реформы для вступления в ЕС

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

Первоначальному плану действий, разработанному для реализации Стратегии, не хватало последовательности и глубины, необходимых для достижения заявленных целей. Вместо четкой дорожной карты план содержал разрозненные меры, которые не соответствовали целям Стратегии и не давали оснований для действий. В 2024 г. Государственная миграционная служба опубликовала [проект распоряжения Кабинета Министров об утверждении плана мероприятий на 2024-2025 годы](#), направленный на реализацию завершающего этапа Стратегии. Проект плана, разработанный с участием органов государственной власти, региональных советов, научных учреждений и международных организаций, включал межведомственные меры по достижению целей Стратегии с учетом последствий военного вторжения России. Хотя документ предполагал публичные комментарии и предложения, никаких откликов получено не было. Отсутствие

участия общественности свидетельствует о **разрыве между политиками и широкими слоями населения**, что вызывает беспокойство относительно прозрачности и инклюзивности процесса принятия политических решений.

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

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

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

Наконец, значительные масштабы украинской миграции в ЕС вызывают опасения относительно потенциальной **чрезмерной зависимости от рынков труда ЕС**. Устраняя пробелы в системе управления миграцией, **Украине необходимо разработать стратегии эффективного управления как исходящей, так и входящей миграцией** для плавной интеграции в ЕС, особенно с учетом опыта проживания на его территории большого количества мигрантов из стран, не входящих в ЕС, до начала полномасштабной войны с Россией¹⁵. Приведение миграционной политики в соответствие со стандартами ЕС имеет решающее значение, но не менее важно обеспечить, чтобы внутренний рынок труда Украины оставался устойчивым, конкурентоспособным и мог удовлетворять собственные потребности в рабочей силе. Достижение этого баланса будет иметь жизненно важное значение для долгосрочного экономического восстановления Украины и успешной интеграции в ЕС.

Убежище: Разрыв между законодательством и его имплементацией

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

В отчете по Украине за 2024 г. подчеркивается необходимость **дальнейшего улучшения в части управления убежищем**. Важнейший элемент любой надежной системы убежища – планирование интеграции беженцев – столкнулся с серьезными неудачами. Хотя Украина начала разрабатывать **план интеграции беженцев** в 2021 г., процесс был прерван начавшейся войной. Без этой структуры соискатели убежища рискуют остаться на обочине общества, что затруднит им построение стабильной жизни и внесение вклада в развитие новых сообществ. Ситуацию усугубляют финансовые ограничения и ограниченные возможности местных органов власти. Война отвлекла ресурсы от долгосрочной интеграции беженцев и перенаправила их

на удовлетворение насущных, неотложных нужд. Без надлежащего финансирования и сильной местной поддержки усилия по интеграции рискуют свестись к простым поверхностным мерам, превратив систему убежища во временный инструмент управления кризисом, а не в устойчивое долгосрочное решение.

Хотя в отчете за 2024 г. подтверждается, что случаев принудительной репатриации или отказа во въезде на границе не зафиксировано, недавние изменения в Законе о беженцах, внесенные в апреле 2023 г., могут породить еще одну важную проблему. **Ограничив Государственную пограничную службу (ГПС) в принятии ходатайств о предоставлении убежища** от лиц, прибывающих из безопасных стран в период военного положения, Украина рискует нарушить принцип запрета на принудительную репатриацию. Хотя ограничение может быть представлено как необходимость военного времени, оно вызывает этические и правовые опасения, особенно в отношении лиц, спасающихся от преследований и следующих транзитом через безопасные страны. Подобные меры могут подорвать выполнение Украиной международных обязательств, в том числе Женевской конвенции 1951 года о статусе беженцев.

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

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

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

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

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

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

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

Еще один вызов – **задержка разработки Украиной Шенгенского плана действий**, который является важным шагом на пути к возможному членству в Шенгенской зоне. Такая задержка вызывает беспокойство относительно способности Украины адаптировать свою практику управления границами к шенгенским требованиям, особенно в части надзора, анализа рисков и межведомственной координации. Хотя механизмы анализа рисков в Украине, как сообщается, приближаются к стандартам ЕС, в оперативном сотрудничестве и обмене информацией сохраняются значительные пробелы, что ограничивает осведомленность Украины о ситуации на границах.

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

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

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

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

2.3 Ключевые области для улучшения

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

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

1. **Разработка комплексной структуры миграции.** Украина должна перейти от реактивной, краткосрочной миграционной политики к целостной структуре, которая предвосхищает демографические и миграционные тенденции послевоенного периода. Эта структура должна включать: 1) инициативную политику управления будущими миграционными кризисами; 2) комплексные программы репатриации, направленные на поощрение возвращения украинских мигрантов с предложением реинтеграционной поддержки, такой как помощь в получении доступа к жилью, образованию и трудоустройству; 3) правовые пути для квалифицированных иностранных работников и упрощенные системы оформления разрешений на проживание и трудоустройство в соответствии со стандартами ЕС.
2. **Приоритетное внимание восстановлению экономики и потребностям рынка труда.** Для решения проблем нехватки рабочей силы и демографического дисбаланса необходимы меры, которые: 1) привлекают иностранных работников в ключевые сектора, особенно квалифицированных специалистов, посредством упрощенных процедур и стимулов; 2) популяризируют программы добровольного возвращения для перемещенных за рубежом украинцев и реинтеграционные меры для поддержки их экономического участия; 3) устраняют правовые барьеры для студентов, соискателей убежища и лиц без гражданства для эффективного доступа к рынку труда.
3. **Решение социальных задач и проблемных вопросов в области прав человека.** Чтобы соответствовать стандартам ЕС, Украина должна усилить защиту мигрантов и обеспечить гуманное обращение путем: 1) борьбы с расизмом, ксенофобией и дискриминацией посредством правовых реформ и кампаний по повышению осведомленности общественности; 2) расширения социальных услуг и программ интеграции, включая языковую подготовку, трудоустройство и доступ к здравоохранению как для возвращающихся украинцев, так и для иностранных мигрантов.

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

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

1. **Модернизация пограничной инфраструктуры.** Украине следует придавать приоритетное значение реконструкции и модернизации пограничной материально-технической базы для выполнения стандартов ЕС, обеспечив надлежащий надзор, безопасность и пропускную способность для растущих транзитных потребностей. Потребуется инвестиции в современное оборудование для выявления оружия, спрятавшихся лиц и незаконных товаров в транспортных средствах и контейнерах.
2. **Развитие цифровизации и систем данных.** Необходимо создать единую платформу для отслеживания миграции, торговли и анализа рисков, обеспечивающую совместимость с системами ЕС. Кроме того, следует устранить законодательные пробелы, чтобы обеспечить сбор, обработку и обмен биометрическими данными в соответствии со стандартами ЕС.
3. **Наращивание человеческих ресурсов и операционного потенциала.** Украине следует усилить кадровый состав ГПС, особенно в районах повышенного риска и отдаленных районах. Необходимо также обучить пограничный персонал практикам, мерам по борьбе с коррупцией, анализу рисков и использованию передовых технологий, которые соответствуют нормам ЕС. Украина также могла бы рассмотреть возможность создания специализированных групп, оснащенных оборудованием для реагирования на чрезвычайные ситуации, нерегулируемую миграцию и операции по борьбе с контрабандой.
4. **Создание прочных правовых и политических основ.** Украине следует разработать дорожную карту по выполнению шенгенских требований, сосредоточив внимание на надзоре, анализе рисков и межведомственной координации. Необходимо внедрить общенациональную систему API, соответствующую стандартам пограничного контроля ЕС.

Координация и межведомственное сотрудничество. Отсутствие единого межведомственного координационного механизма по управлению миграционными кризисами является существенным недостатком в управлении миграцией

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

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

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

3. Молдова: Текущее состояние дел и основные вызовы

3.1 Контекст присоединения

На путь вхождения Молдовы в ЕС влияет ее геополитическое положение между ЕС и Россией, которое исторически подразумевало политическое и экономическое давление со стороны Москвы, особенно из-за зависимости Молдовы от российских энергоносителей и неразрешенного конфликта в Приднестровье. Этот территориальный спор, замороженный конфликт, усложняет вступление Молдовы, делая его более сложным, чем вступление большинства других стран-кандидатов. Помимо проблем безопасности, страна сталкивается с глубоким демографическим кризисом, характеризующимся массовой эмиграцией и сокращением численности населения. Почти четверть молдаван проживает за рубежом, а более трети рабочей силы страны трудоустроено в других странах¹⁶. Этот продолжающийся отток населения имел далеко идущие краткосрочные и долгосрочные последствия для общества, экономики и рынка труда Молдовы. Страна в значительной степени зависит от денежных переводов эмигрантов, что делает ее необычайно зависимой от диаспоры в плане экономической стабильности. Высокие показатели эмиграции подчеркивают потребность в политике, которая бы уравновешивала исходящую миграцию, возвратную миграцию и реинтеграцию молдаван, которые могут вернуться, если членство в ЕС предоставит улучшенные возможности.

Сложность миграционной ситуации в Молдове усугубляется присутствием на ее территории около 120 тыс. перемещенных украинцев¹⁷ – притока, с которым Молдова справляется, несмотря на свои ограниченные ресурсы, – а также острой проблемой торговли людьми и богатой мозаикой этнических групп, языков и религий в самой Молдове. Многие молдаване в силу исторических связей с Румынией также имеют румынские паспорта, что дает им доступ к рынкам труда ЕС, создавая уникальную трансграничную динамику между Молдовой и ЕС.

В этом контексте Молдова создала **надежную институциональную структуру в области миграции, убежища и управления границами** и добилась значительного прогресса в приведении своей политики в соответствие с европейскими стандартами и передовой мировой практикой. В отчете по Молдове за 2023 г., приложенном к Сообщению ЕС о политике расширения за 2023 г., эти достижения получили признание, и было отмечено, что Молдова частично согласовала свое законодательство и в достаточной степени готова к внедрению нормативно-правовой базы (*acquis*) ЕС в области правосудия, свободы и безопасности. В отчете также отмечаются активные усилия Молдовы по укреплению своего институционального потенциала в смежных областях, в частности, путем модернизации ее центральных структур, включая Генеральную инспекцию по

миграции (ГИМ), и реорганизации пограничной полиции. Интеграция Управления по миграции и убежищу, отвечающего за обработку ходатайств о предоставлении убежища, в ГИМ расширила возможности страны по предотвращению, мониторингу и борьбе с неурегулированным присутствием иностранцев в стране. Молдова продолжает конструктивно взаимодействовать с государствами-членами ЕС и правоохранительными органами ЕС в целях развития сотрудничества в области миграции, убежища и управления границами.

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

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

Рис. 2: Основные показатели динамики населения и миграции, Молдова, 2024/25 и 2040/50



Численность населения

2025: ~2,5 млн

Ожидаемая численность населения

2040: ~1.7-2.1 млн



Уровень эмиграции:

2014: ~1,6-1,8 млн за рубежом, значительное число в ЕС, особенно в Румынии и Италии

Количество беженцев

2024: ~127 тыс.



1. Потребности в рабочей силе (2025):

- Острый дефицит в сельском хозяйстве, здравоохранении, образовании и строительстве
- Ключевые секторы: ИТ-аутсорсинг, устойчивая энергетика и агробизнес в соответствии с нормами ЕС

2. Ожидаемые потребности в рабочей силе (2040):

- Высокий спрос на молодых работников для поддержки стареющих отраслей
- Акцент на переподготовке и повышении квалификации для зеленой и цифровой экономики

Использование опыта диаспоры и реинтеграция мигрантов, возвращающихся из стран ЕС



1. Старение населения:

- Медианный возраст увеличился с 38,1 (2024) до 39,74 (2050)
- Ожидается, что коэффициент демографической нагрузки резко возрастет из-за снижения рождаемости

2. Коэффициент рождаемости (2024): ~1,321

3. Гендерный дисбаланс: мужская эмиграция и трудовая миграция приводят к перекосу в гендерном соотношении среди трудоспособного населения

4. Разрыв между городом и сельской местностью: значительная депопуляция в сельской местности из-за экономической миграции и урбанизации

3.2 Оценка недостатков политики

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Еще одна критическая проблема, упомянутая в отчетах по Молдове за 2023 и 2024 годы, связана с **ограниченным доступом соискателей убежища к информации** об их правах и процессе убежища. Соискатели убежища не имеют надлежащего доступа к информации и консультациям в Международном аэропорту Кишинева, что особенно важно в контексте запрета на принудительную репатриацию²⁰. Несмотря на усилия по борьбе с торговлей людьми и связанными с ней преступлениями, многие соискатели убежища сталкиваются с препятствиями в понимании сложных юридических процедур, что повышает их уязвимость.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Ключевые области для улучшения

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

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

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

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

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

Обеспечение устойчивости и долгосрочного планирования. Молдова должна четко осознавать, что в долгосрочной перспективе ей следует начать переход от зависимости от международной помощи к самодостаточной, финансируемой государством системе миграции, убежища и управления границами. В этом контексте Молдове следует: 1) разработать стратегию перехода для перевода финансирования программ, связанных с беженцами и убежищем, на национальные ресурсы с софинансированием со стороны частного сектора, где это возможно; 2) создать механизмы для регулярной оценки и корректировки стратегий в области миграции, убежища и управления границами для соответствия новым вызовам; 3) обеспечить долгосрочное финансирование за счет целевых грантов, поддержки ЕС и внутренних ассигнований для модернизации систем убежища и пограничного контроля.

Интеграция Молдовой миграции в более чем 25 секторальных политик отражает прогрессивный и перспективный подход, но он также выявляет значительные вызовы с точки зрения координации, возможностей, геополитического давления, прав человека и общественной поддержки. Чтобы обеспечить соответствие стандартам ЕС, Молдова должна отдавать приоритет

сквозным инициативам, которые усиливают их воздействие и устойчивость. К ним относятся: межведомственная координация, введение измеримых показателей и проведение регулярных оценок, а также укрепление доверия общественности к институтам путем повышения прозрачности и внедрения инклюзивных методов разработки политики. Этот амбициозный подход может изменить то, как Молдова управляет миграцией как на национальном уровне, так и в более широком европейском контексте.

4. Выводы

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

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

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

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

Приложение

Этапы процесса вступления в ЕС и основные термины

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

- 1. Выражение заинтересованности:** Страна, заинтересованная во вступлении в ЕС, часто начинает с неофициального выражения своей заинтересованности. Это может включать дипломатические обсуждения, визиты должностных лиц ЕС и участие в программах или партнерствах ЕС. Например, многие страны Юго-Восточной Европы начинают с подписания Соглашения о стабилизации и ассоциации с ЕС. Это соглашение определяет рамки сотрудничества и постепенной унификации со стандартами и политикой ЕС. Оно часто рассматривается как первый шаг к возможному членству.
- 2. Заявка на членство:** Страна подает официальную заявку в Совет ЕС («Совет»), заявляя о своем намерении стать членом ЕС.
- 3. Решение о соответствии членству:** После подачи заявки Европейская комиссия по запросу Совета оценивает соответствие страны требованиям и выносит рекомендации о том, следует ли предоставить ей статус «кандидата» или необходимо провести дополнительные реформы перед предоставлением такого статуса. Чтобы претендовать на членство в ЕС и получить статус кандидата, страны должны соответствовать [Копенгагенским критериям](#), которые включают *стабильные институты*, гарантирующие демократию, верховенство права, права человека, уважение и защиту меньшинств; *действенную рыночную экономику* и способность справляться с конкурентным давлением и рыночными силами в рамках ЕС; и способность брать на себя обязательства членства, включая способность принимать законы и политику ЕС (*acquis communautaire* или просто *acquis* ЕС) и приверженность целям политического, экономического и валютного союза.
- 4. Предоставление статуса кандидата:** После консультаций с Европейской комиссией и получения согласия Европейского парламента Совет принимает решение о предоставлении стране статуса кандидата и начале официальных переговоров о вхождении в Союз. Все государства-члены ЕС (ГЧ ЕС) должны согласиться с этим решением.
- 5. Фаза переговоров:** Европейский Совет решает, начинать ли переговоры. Для их инициирования Совет ЕС должен единогласно одобрить переговорные рамки, предложенные Европейской комиссией. Еврокомиссия может предложить странам-кандидатам выполнить определенные контрольные показатели до начала переговоров. Эти переговоры могут начаться только после того, как все государства-члены ЕС согласятся на их проведение. Переговоры проводятся в рамках межправительственных конференций с участием государства-кандидата и государств-членов ЕС. Европейская комиссия играет решающую роль на этапе переговоров. Еврокомиссия проверяет страну-кандидата, оценивая ее готовность соответствовать нормативно-правовой базе (*acquis*) ЕС. Данная оценка разделена на шесть тематических блоков и 35 политических или тематических глав. Комиссия сотрудничает со страной-кандидатом для оценки ее готовности по каждой главе, а затем отчитывается перед государствами-членами, выделяя потенциальные вопросы для переговоров и устанавливая приоритеты для реформ или контрольные показатели. Комиссия отслеживает прогресс и дает рекомендации по открытию или закрытию глав в зависимости от степени соответствия кандидата. Она

Ключевые вовлеченные институты

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

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

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

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

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

постоянно информирует Совет и Европейский парламент, в т.ч. посредством ежегодного Пакета расширения, в котором содержится подробная оценка и рекомендации относительно прогресса страны-кандидата на пути к вхождению в ЕС.

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

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

Основные термины

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

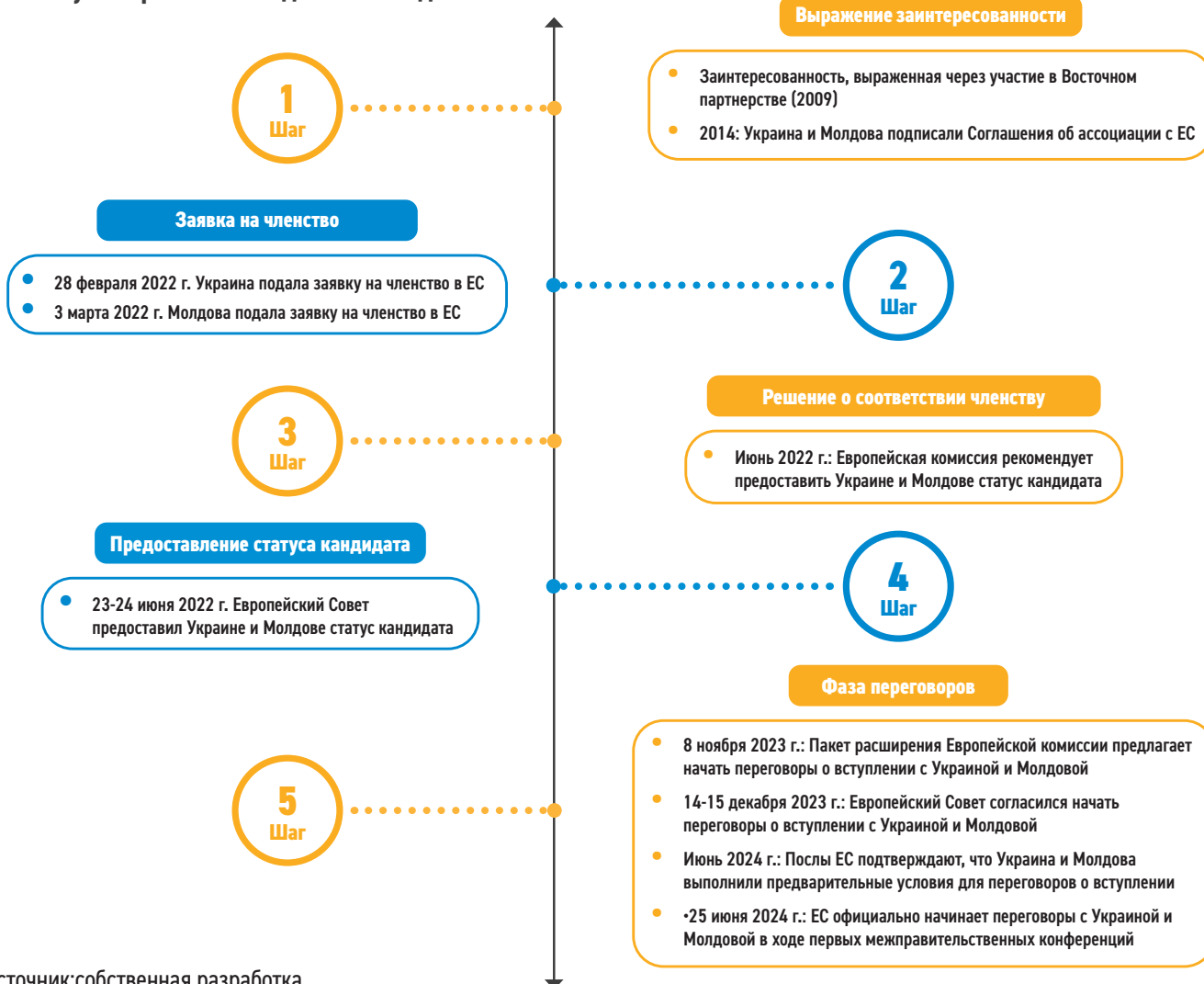
Переговоры о вступлении – процесс согласования условий, на которых страна будет принята в ЕС, конечной точкой которого является договор о присоединении.

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

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

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

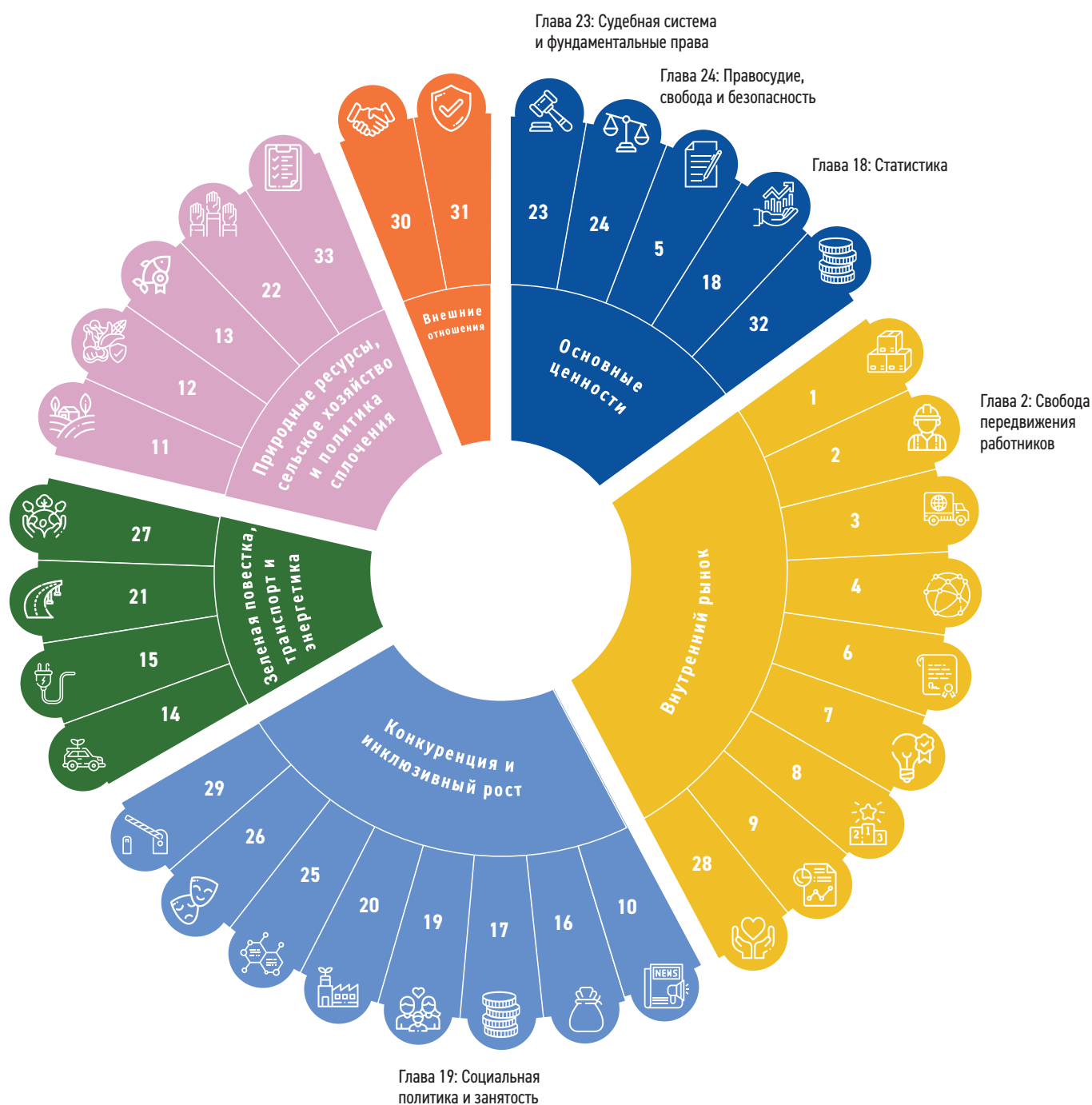
Рис. 1 Путь Украины и Молдовы к вхождению в ЕС



Источник: собственная разработка

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

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



Источник: [Европейская комиссия](#)

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

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

Acquis охватывает широкий спектр содержания, принципов и правовых рамок, включая²¹ основополагающие договоры ЕС, акты, принятые институтами ЕС, судебную практику Суда ЕС и различные межведомственные и международные соглашения, заключенные ЕС, между ЕС и его государствами-членами, а также между государствами-членами ЕС относительно деятельности Союза.

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

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

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

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

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

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

Ссылки и библиография

- 1** Макмэхон М. Украина – одна из нас, и мы хотим, чтобы она была в ЕС, – Урсула фон дер Ляйен заявила Euronews, 27.02.2022, <https://www.euronews.com/2022/02/27/ukraine-is-one-of-us-and-we-want-them-in-eu-ursula-von-der-leyen-tells-euronews>
- 2** Совместное предложение принять резолюцию о статусе кандидата Украины, Республики Молдова и Грузии, 22.06.2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2022-0331_EN.html
- 3** Неформальная встреча глав государств или правительств, Версальская декларация, 10 и 11 марта 2022 г., <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>
- 4** Европейская комиссия рекомендует предоставить Украине и Молдове статус кандидата в ЕС, Грузия получает перспективу стать членом ЕС, 17.06.2022, <https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/european-commission-recommends-to-grant-ukraine-and-moldova-eu-candidate-status-georgia-receives-perspective-to-become-eu-member>
- 5** Заключение Европейского Совета по Украине, заявке Украины, Республики Молдова и Грузии о членстве, Западным Балканам и внешним отношениям, 23 июня 2022 г., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022>
- 6** Комиссия принимает Пакет расширения 2023 года, рекомендует начать переговоры с Украиной и Молдовой, предоставить статус кандидата Грузии и начать переговоры о вступлении с БиГ после достижения необходимой степени соответствия, 8.11.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_5633; см. также: Emerson, M., & Blockmans, S. The 2023 Enlargement Package – Major Political Proposals and Glimmers of a Staged Accession Approach [Эмерсон М. и Блокманс С. Пакет расширения 2023 года – основные политические предложения и проблески поэтапного подхода к присоединению], 21.11.2023. Scees Guest Report, No. 19 2023, <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/11/the-2023-enlargement-package.pdf>
- 7** Выводы Европейского Совета по Украине, расширению и реформам, 14.12.2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms>
- 8** Chiappa, C. EU ambassadors agree on negotiating frameworks for Ukraine, Moldova [Кьяппа К. Послы ЕС согласовали переговорные рамки для Украины и Молдовы], 15.06.2024, <https://www.politico.eu/article/ukraine-moldova-european-union-members-negotiating-frameworks>
- 9** Первая конференция с Украиной по вопросам присоединения, 25 июня 2024 г., <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2024/06/25/ukraine>, Первая конференция с Молдовой по вопросам присоединения, 25 июня 2024 г., <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2024/06/25/moldova>
- 10** Портал оперативных данных, Положение украинских беженцев, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- 11** Укрепление человеческого капитала вынужденно перемещенных лиц в Украине и из Украины: Справка для Конференции по восстановлению Украины 2024 г., ОЭСР, 11 июня 2024 г., https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/strengthening-the-human-capital-of-forcibly-displaced-persons-in-and-from-ukraine_710d8b05/9afedf7c-en.pdf
- 12** Darvas, Zsolt M. et al. (2024). Ukraine's path to European Union membership and its long-term implications [Дарвас Жолт М. и др. (2024). Путь Украины к членству в Европейском Союзе и его долгосрочные последствия], Bruegel Policy Brief, № 05/2024, Bruegel, Брюссель, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/294900/1/1885849036.pdf>
- 13** Рабочий документ Комиссии, Отчет о прогрессе Украины за 2023 год, прилагаемый к документу Сообщение комиссии, адресованное европейскому парламенту, совету, европейскому экономическому и социальному комитету регионов, Сообщение 2023 г. о политике расширения ЕС, Брюссель, 8.11.2023, SWD(2023) 699 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf; Рабочий документ Комиссии, Отчет о прогрессе Украины за 2024 год, прилагаемый к документу Сообщение комиссии, адресованное европейскому парламенту, совету, европейскому экономическому и социальному комитету регионов, Сообщение о политике расширения за 2024 г., Брюссель, 30.10.2024, SWD(2024) 699 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf
- 14** Утвержден план мероприятий по выполнению рекомендаций Еврокомиссии на пути к началу переговоров о членстве в ЕС, Правительственный портал, 9.02.2024, <https://www.kmu.gov.ua/en/news/zatverdzheno-plan-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievrokomisii-na-shliakhu-do-pochatku-peremovyn-pro-chlenstvo-v-ies>
- 15** По оценкам, по состоянию на середину 2020 г. в Украине проживало около 5 млн мигрантов. Из них 75,9% и 15,5% были из стран Европы и Азии соответственно. См.: <https://www.migrationdataportal.org/ukraine/migration-overview>

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

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

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

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

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

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

Дисклеймер

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

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

Автор: Агнешка Кулеса
Макет: Ксения Варгова