

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Малахов В.С, Летняков Д.Э., Симон М.Е.,
Мотин А.С.**

**Россия в системе глобального регулирования
миграционных потоков: возможности развития
международного сотрудничества**

Москва 2019

Аннотация. В настоящее время Россия уже вовлечена в режим международного правового регулирования трудовой мобильности, реализуя проект строительства Евразийского экономического союза. Однако в среднесрочной перспективе все большую актуальность приобретает вопрос об участии нашей страны в выработке надгосударственной, глобальной стратегии миграционного управления. В работе анализируются а) основные международные и региональные режимы регулирования миграции (как трудовой, так и вынужденной) и роль ключевых для каждого из этих режимов институтов; б) характер и динамика основных мировых миграционных потоков, и место России как страны иммиграции, эмиграции и транзита; в) предпринимаемые Россией управленческие усилия в контексте национального, регионального и международного регулирования миграционных потоков и средства управления, находящихся в распоряжении российского государства; д) административные формы регуляции трудовой мобильности в России в связи с процессами экономической интеграции в рамках ЕАЭС.

Ключевые слова: международные миграции, миграционные режимы, трудовая мобильность, международная кооперация, международные институты, российская миграционная политика.

Малахов В.С. директор Центра теоретической и прикладной политологии ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Летняков Д.Э. научный сотрудник Центра теоретической и прикладной политологии ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Симон М.Е., кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Центра теоретической и прикладной политологии ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Мотин А.С. младший научный сотрудник Центра теоретической и прикладной политологии ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2018год

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 Международные режимы регулирования международной миграции: теории и практики	11
1.1 Защита прав мигрантов и беженцев.....	12
1.2 Режим беженцев	12
1.3 Управление трудовой миграцией.....	13
1.4 Политики интеграции мигрантов в рынок труда в странах ЕС	14
2 Рынок труда и миграции в пространстве ЕАЭС	18
3 Формы регулирования миграционных процессов в рамках международных институтов	25
3.1 Глобальные институты регулирования международной мобильности.....	25
3.2 Международная организация по миграции (ИОМ) как институт глобального управления.....	28
3.3 Региональные режимы регулирования миграции	37
4 Дифференциация миграционных потоков: международно-правовой и политический аспекты	53
4.1 Проблема дифференциации потоков в миграционной политике Франции	57
5 Россия в международных режимах регулирования миграции	61
6 Перспективы миграционной политики России в контексте международных интеграционных и дезинтеграционных процессов	68
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	79
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	86
ПРИЛОЖЕНИЕ А	93
Хронология развития глобального управления миграцией	93

ВВЕДЕНИЕ

Глобальные миграционные волны, будучи объективно обусловленными, с трудом поддаются регулированию. Усилия отдельных государств с целью остановить, затормозить или, напротив, стимулировать определенные миграционные потоки, редко приносят желаемый результат. Несмотря на очевидную ограниченность возможностей национальных правительств, постановка вопроса о передаче компетенции на надгосударственный уровень в сфере управления миграцией редко встречает достаточный отклик. Такая ситуация контрастирует с международными режимами, установленными во многих других сферах – от торговли и финансов до здравоохранения и защиты окружающей среды. Можно констатировать, что создание правовых механизмов, облегчающих трудовую мобильность, на сегодняшний день реализуется относительно эффективным образом лишь на уровне отдельных региональных интеграционных объединений, – в первую очередь, в Европейском союзе. В той мере, в какой мир остается государство-центричным, Россия не может не руководствоваться соображениями «национального эгоизма». Вместе с тем очевидно, что природа проблем, связанных с международными миграциями, такова, что на национальном уровне они не могут быть решены. В настоящее время Россия уже вовлечена в режим международного правового регулирования трудовой мобильности, реализуя проект строительства Евразийского экономического союза. Однако в среднесрочной перспективе все большую актуальность приобретает вопрос об участии нашей страны в выработке надгосударственной, глобальной стратегии миграционного управления. В чем должна заключаться позиция России в таком управлении? На каких условиях Россия может быть встроена в систему международного регулирования миграционных процессов, учитывая рост конкуренции между ключевыми акторами мировой экономики за трудовые ресурсы? От ответа на эти вопросы в значительной степени зависит устойчивость развития нашей страны в ближайшие десятилетия.

Миграция является одним из основных проявлений глобализации и тесно связана с другими глобальными процессами, такими как торговля, здравоохранение, защита окружающей среды и прав человека, международная безопасность и т.д. [1: 307,311] Международное сообщество признает межотраслевой характер миграции и выступает за всеобъемлющий и сбалансированный подход к решению миграционных проблем, разрабатывая международные нормы и стандарты, а также создавая межнациональные организации и институты.

Выражения «международные миграции» и «глобальные миграции» зачастую используются как синонимичные. Это не совсем точно. Миграции носили международный характер с незапамятных времен – в той мере, в какой люди перемещались из одной страны в другую. Однако поистине глобальный характер они стали приобретать сравнительно недавно – в конце 20-ого – начале 21 столетий. Это выразилось, и в масштабах, а в географическом охвате международных миграций. Если в 1965 в мире насчитывалось всего 77 млн. международных мигрантов, то в 1990 - 111 млн., в 1997 – 140 млн., в 2009 – 150 млн., в 2013 - 232 млн., а в 2016 – 244 млн.

И все же надо отдавать себе отчет в том, что перед нами именно тенденция. На сегодняшний день собственно глобальные (трансконтинентальные) миграции значительно уступают по своим объемам миграциям в пределах того или иного макрорегиона. Люди в массовом порядке гораздо чаще мигрируют в соседние или относительно недалеко находящиеся страны, чем на другие континенты: из Сальвадора – в США, из Непала – в ОАЭ, из Ботсваны – в ЮАР, из Лаоса – в Таиланд и т.д.

В эпоху глобализации возросла роль такого pull-фактора, как потребность государств Севера в работниках. По мнению ряда экспертов, этот фактор имеет даже большую значимость, чем значимость push-факторов в государствах Юга (бедность и избыток трудоспособного населения). Как бы то ни было, отношения стран Севера и стран Юга в сфере миграции никоим образом не могут быть описаны как великодушное согласие «северян» принимать у себя «южан» (как если бы первые могли обойтись без вторых). Отношения между центром и периферией глобальной экономической системы характеризует *взаимная зависимость*.

Кроме того, необходимо учитывать тот факт, что в миграционных потоках, идущих в направлении индустриально развитых стран Океании, Северной Америки и Западной Европы, все меньшей становится доля неграмотных выходцев из сельских регионов и все больше – доля образованных представителей городского среднего класса. Будучи обусловлены объективными процессами, происходящими в мировой экономике и мировой социальной системе, миграционные процессы также являются объективными, в силу чего слабо поддаются регулированию – по крайней мере, на национально-государственном уровне. Усилия отдельных государств с целью остановить, затормозить или, напротив, стимулировать определенные миграционные потоки, например, простимулировать приток в страну высококвалифицированных специалистов, редко приносят желаемый результат.

Если традиционный паттерн поведения международных мигрантов – переселение в другую страну на постоянное место жительства, то в последние три десятилетия XX века

сложился другой паттерн: маятниковая (временная) миграция. Это люди, которые мигрируют между двумя (или более) странами, покидая страну происхождения на относительно короткий срок – от нескольких месяцев до нескольких недель и даже дней. Число таких мигрантов постоянно растет.

Произнося слово «мигрант», обычный человек, как правило, представляет себе мужчину. Между тем около половины мигрантского населения планеты составляют женщины. Доля женщин среди мигрантов растет, что обусловлено рядом причин. Это и востребованность определенных профессий, традиционно выполняемых женщинами (сиделки, няни, горничные и т.д.), и смена гендерных ролей в «традиционных» обществах (например, в странах Центральной Азии, где в силу экономических трудностей именно женщины оказываются основным кормильцем семьи), и недостаточный заработок мужчины-мигранта, вынужденного опираться на супругу как на второго работника.

Симптоматично, что в структуре миграционных потоков в пределах Европейского Союза – из Словении, Болгарии, Хорватии и других восточно-европейских стран в сторону Запада – более 70% составляют женщины.

Многие из стран, выступающих источником миграционных потоков («отдающие») одновременно сегодня выступают магнитами для мигрантов из других государств (т.е. «принимающими»). Наиболее яркие иллюстрации этого процесса – Индия и Китай. В 1970-1980е годы аналогичный процесс происходил на европейском континенте, когда ряд государств, таких как Испания, Португалия, Италия, Греция, Ирландия, не переставая выступать в качестве «отдающих», приобрели качество принимающих. В 1990е годы в тот же ряд вступили Польша, Венгрия и другие восточноевропейские страны, а также Россия.

В экспертной литературе терминам «незаконная/нелегальная» миграция предпочитают термины «недокументированная» / «неурегулированная» (irregular). Такое предпочтение обусловлено, в первую очередь, негативной нагруженностью понятий «незаконный мигрант» («нелегал»). Эти понятия предполагают правонарушение, которое индивид совершает сознательно. Однако далеко не все мигрирующие индивиды, находящиеся вне правового поля, оказались там сознательно. Отсутствие надлежащих документов (действующей визы, разрешения на работу и т.д.) может быть обусловлено множеством обстоятельств, на которые они не в силах повлиять. Кроме того, люди, пересекающие границу между государствами, спасаясь от войны или политических преследований (беженцы) до момента, пока они не получили соответствующего статуса, являются беженцами лишь с точки зрения международного права (в частности, Женевской конвенции 1951 г. и Протокола 1967). С точки же зрения национальных

законодательств они являются «лицами, ищущими убежища». До тех пор, пока они такого статуса не получили (и тем более пока они не подали соответствующее ходатайство), они беженцами не признаются. А в случае, если по каким-либо причинам их ходатайство отклонено, беженец с формально-юридической точки зрения есть не кто иной, как «незаконный мигрант». На сегодняшний день примерно каждый шестой из всех международных мигрантов является недокументированным («незаконным», «нелегальным»). Рост недокументированной миграции обусловлен целым рядом причин. Это, в частности, (а) увеличение числа беженцев, (б) налаженные маршруты торговли людьми, (в) развитая инфраструктура теневой экономики, порождающая устойчивый спрос на неучтенную рабочую силу. Многие специалисты предпочитают выражения «недокументированная», или «нерегулярная» миграция выражениям «нелегальная», или «незаконная», поскольку последние два выражения имплицитно предполагают сознательное нарушение закона и тем самым приглашают смотреть на эту категорию людей как на преступников. Стоит напомнить, что в категорию «незаконные мигранты» попадают три типа индивидов: (а) незаконно пересекшие границу; (б) законно въехавшие в страну, но просрочившие визу или иной документ – например, миграционную карту, разрешение на временное пребывание и т.д.; (в) работающие без разрешительных документов.

В результате современных миграций (прежде всего, трудовой миграции) возникают особые пространства коммуникации, которые не могут быть однозначно локализованы – «привязаны» либо к стране происхождения мигрантов, либо к стране их проживания. Это пространство в известном смысле находится *между странами*. Члены транснациональных сообществ не сплочены друг с другом общей идентичностью или лояльностью (культурной или политической) – их связь друг с другом определяется сетью взаимодействий. С развитием транснациональных сообществ коррелирует смена паттерна миграционного поведения, о которой шла речь выше. Благодаря наличию развитых миграционных сетей исчезает необходимость в постоянном пребывании на одном месте. Мигранты становятся более мобильными. Эта констатация, однако, не должна приводить к мысли, что так называемый «транснационализм» – единственная тенденция современных глобальных миграций, и что мигранты всегда и везде являются членами транснациональных сообществ. Существует очень большое число ситуаций, когда мигранты полностью порывают связи со своей исторической родиной. Примеры: иранцы в Германии и Швеции, вьетнамцы в Канаде и Австралии, бангладешцы в Японии, египтяне и магрибинцы в странах Персидского залива. Кроме того, мигранты достаточно

часто не формируют крупных сообществ («диаспор»). Уже упомянутые иранцы в Германии и других европейских странах, как правило, ориентированы на индивидуалистические стратегии поведения и не стремятся создать сети по признаку страны происхождения.

В рамках таких объединений, как Европейский союз, существует свобода передвижения – включая право на получение работы для граждан всех государств-членов. Примечательно, что одним из главных аргументов сторонников выхода Великобритании из ЕС было недовольство иммиграцией из Польши, Румынии и Болгарии – по той причине, что въезд восточных европейцев, в отличие от въезда пакистанцев, индийцев и выходцев из других стран Содружества, никак не контролировался британской стороной. Кроме того, свободой передвижения на территории ЕС пользуются американские и канадские граждане. Существенным фактором, облегчающим трудовую мобильность, является также широкое применение права на воссоединение семей.

Посреднические организации, занимающиеся поставкой рабочей силы, юристы, специализирующиеся на миграционном законодательстве, квартирные агентства, предлагающие аренду квартир (и мест в общежитиях) мигрантам, чиновники миграционных (а также таможенных) служб, транспортные агентства, финансовые учреждения, специализирующиеся на денежных переводах за границу – вот далеко не полный перечень участников миграционной индустрии. Этот бизнес, как и всякий другой, нацелен на извлечение прибыли. На практике это означает рутинное пренебрежение правами человека, от которого страдают живые люди. Мы описали лишь легальную часть бизнеса на миграции. Его нелегальная часть, связанная с контрабандой и торговлей людьми (*human trafficking* и *migrant smuggling*) – предмет отдельного разговора. Отметим здесь лишь то, что этот бизнес приносит миллиардные прибыли и относится к числу наиболее доходных видов криминальной деятельности

Понятие *«миграционного контроля»*, появившееся в начале 1990-х годов, изначально включало в себя принятие новых международных соглашений и стандартов, касающихся управления и регулирования мобильности и миграции. В данном контексте, Всемирный банк определяет управление, как «повседневную работу по исполнению программы в рамках принятых руководящими органами стратегий, политик, процессов и процедур [2].

Однако с течением времени «миграционный контроль» трансформировался в «управление миграцией», которое направлено не столько на разработку отдельными национальными государствами локальных тактических мер, сколько на развитие

международного стратегического сотрудничества с целью решения экономических, социальных, демографических и других вопросов, связанных с миграцией.

Превращение миграции в выгодный, как для самих мигрантов, так и для направляющих и принимающих государств, процесс неизбежно приводит к «регулируемой открытости» — стимулированию экономически выгодных миграционных потоков и ограничению нежелательной миграции [3: 235].

Управление миграцией — это многогранный процесс, который включает в себя разработку миграционной политики отдельных стран, создание международных стандартов и норм, а также деятельность международных организаций, обсуждение и внедрение межгосударственных соглашений, и проведение многосторонних форумов.

Разговор о миграции невозможен без того, чтобы не затронуть темы государственного суверенитета, безопасности границ, экономической логики глобализации, проблемы интеграции мигрантов в принимающее общество, а также защиты прав мигрантов. Многие темы являются достаточно болезненными для обсуждения, во многих странах сильна антиэмиграционная риторика крайне правых, поэтому многие государства неохотно участвуют во всестороннем обсуждении всех аспектов миграционной политики. В частности, это касается обсуждения прав человека. При межгосударственной поддержке появляются дискуссионные форумы о миграционных процессах, на которых вообще не поднимаются права мигрантов или они не являются центром обсуждения.

Несмотря на наличие международных нормативно-правовых документов и сложной системы межнациональных институтов, занимающихся проблемами миграции, в мире по-прежнему отсутствует единая основа для международного управления миграцией. Эта проблема стала особенно остро во время европейского миграционного кризиса 2014-2015 гг. Только за сентябрь 2015 года 168 000 человек пересекло Средиземное море в поисках убежища. Эта цифра почти в пять раз больше, чем за сентябрь предыдущего года [4], и является самым высоким показателем за всю историю подсчетов. Всего же за весь 2015 год в Европу прибыло более миллиона мигрантов [5]. Подавляющее большинство из них составляют беженцы из Сирии, остальные бегут от этнических и религиозных конфликтов, развернувшихся в Афганистане, Ираке, Сомали и Эритреи [6].

В то время, как Германия решила проводить политику «открытых дверей» и приняла более миллиона беженцев, другие страны, например, Венгрия, отреагировали на миграционный кризис, закрыв свои границы.

Европейский «миграционный кризис» продемонстрировал отсутствие консолидированной позиции по отношению к мигрантам внутри ЕС и недостаток общего плана действий по оказанию помощи беженцам.

1 Международные режимы регулирования международной миграции: теории и практики

Международное право признает государственный суверенитет как свое основание и фундаментальный принцип, что подразумевает и признание значительной роли государства в регулировании миграции на своей территории.

Государства обладают широкими возможностями в области миграционного регулирования, включая полномочия принимать законы и проводить определенную политику в отношении приема и высылки мигрантов, обеспечения их проживания и выдачи гражданства. Однако миграционная политика отдельного государства затрагивает и другие государства, что переводит ее в плоскость международного права. Именно поэтому государства вынужденно (прямо или косвенно) ограничивают свои полномочия по регулированию миграционных потоков. Законы и нормы, касающиеся управления миграцией, фиксируются не только в национальном, но и в международном праве, а также в целом ряде многосторонних и двусторонних договоров, заключенных между отдельными государствами. Некоторые из этих документов относятся к регулированию конкретных аспектов миграции, хотя, учитывая многомерный характер этого явления, они пересекаются с другими законами и нормативно-правовыми актами.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года (МПГПП), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года (МПЭСКП), Всеобщая декларация прав человека 1948 года (ВДПЧ) и еще семь других основных договоров по правам человека формулируют гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, которые присущи всем людям в свете признания и принятия основополагающей важности защиты человеческого достоинства [7]. Поскольку права человека присущи каждому индивиду, подавляющее большинство прав человека гарантируется как мигрантам, так и гражданам, независимо от иммиграционного статуса или других характеристик.

Государства руководствуются правами человека, в том числе и принципом недискриминации, который вовсе не означает, что граждане страны и мигранты не имеют различий между собой. Отношение к обеим группам должно быть «разумным и объективным» и не нарушать права человека. Что касается свободы передвижения, то в статье 12 МПГПП излагаются следующие основные права. Лица, законно находящиеся на государственной территории, имеют право на свободу передвижения по территории и свободу выбирать место жительства. Каждый может также покинуть любую страну, включая свою собственную, и никто не может быть произвольно лишен права на въезд в

свою страну. Однако государствам разрешено вводить ограничения, которые основаны на законе и согласуются с другими правами в МПГПП, если эти ограничения необходимы для защиты национальной безопасности, общественного порядка, общественного здоровья, нравственности или прав и свобод других лиц.

1.1 Защита прав мигрантов и беженцев

Международные организации и представители гражданского общества всегда подчеркивают большое значение защиты прав мигрантов и беженцев. Основные права человека кодифицированы во Всеобщей декларации прав человека (1948 год), Международной конвенции о гражданских и политических правах (1966 год) и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966 год). Тем не менее, нелегальные мигранты и просители убежища часто сталкиваются с серьезными нарушениями своих прав. Женевская конвенция о беженцах гарантирует охрану беженцев, но для мигрантов существует пробел в защите, предоставляемой международным правом.

В политических дискуссиях понятия «миграция» и «беженство» часто представляются принципиально противоположными, причем «миграция» выдвигает на первый план положение индивида, в то время как «беженство» фокусируется на общем социально-экономическом развитии в стране-исхода [8]. Это различие ложно и бесполезно на практике. На самом деле защита прав мигрантов и беженцев, например, в связи с правами на землю, доступом к рынку труда, свободой передвижения часто является непременным условием для получения выгоды от развития трансграничных движений. Для того, чтобы использовать положительный потенциал развития трансграничных движений, недостаточно защиты основных прав. Вместо этого требуется активная политика, которая открывает больше возможностей для человека.

1.2 Режим беженцев

Международный режим беженцев основан на Конвенции 1951 года о статусе беженцев [9] и Протоколе 1967 года к ней. Он предоставляет статус лицам, у которых есть обоснованный страх преследования из-за своих политических убеждений, расы, религии, национальности или членства в определенной социальной группе. Режим защищает их, в частности от высылки. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) – это Агентство ООН, которому поручено руководить и координировать международные действия по защите беженцев во всем мире.

Нынешняя дискуссия по вопросу о регулировании международного режима беженцев обострилась в 1990-х годах из-за конца холодной войны, роста числа лиц,

ищущих убежище, лиц, перемещенных внутри страны, рост числа незаконных мигрантов и уменьшение возможностей предоставления убежища, рост чрезвычайных ситуаций и конфликтов.

Как отметил Мартин Джонс (соавтор книги «УВКБ ООН и надзор за международным правом беженцев»), дискуссии по вопросам управления международным режимом беженцев «произошли в то время, когда собственная деятельность УВКБ сводилась к прямому предоставлению услуг вместо осуществления надзорных функций. Прогрессивные предложения по фундаментальному пересмотру Конвенции о беженцах, включая региональные решения для беженцев, решительно отвергнуты, в то время как режим был подвергнут критике со стороны государств» [10: 78].

В ответ на эту ситуацию, начиная с 2001 года, УВКБ предприняло ряд глобальных консультаций по решению вопросов международной защиты. Эти консультации были направлены на решение таких политических задач, как осуществление Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года, более справедливое распределение обязанностей, создание возможностей для принятия и защиты беженцев, более эффективное решение проблем, связанных с безопасностью [11], [12: 12-15].

Эти консультации частично принесли свои плоды, поскольку УВКБ ООН расширило свою защиту, в том числе путем принятия более широких обязательств Организации Объединенных Наций в области прав человека. В число расширенных обязательств вошли запрет на выдачу лица другому государству, запрещение бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и произвольного задержания, а также право на эффективные средства правовой защиты, которые в настоящее время укрепляются в прецедентной практике международного и региональных органов по правам человека. Расширение принципа невысылки привело к тому, что концепция «дополнительной защиты» выходит за рамки Конвенции 1951 года.

1.3 Управление трудовой миграцией

Рынки труда являются ключевым фактором в миграционной политике как для принимающих стран, так и для стран исхода мигрантов. Принимающие страны должны учитывать, соответствуют ли мигранты потребностям рынка труда. Например, для западных стран, испытывающих проблемы старения населения, мигранты, которые молоды, продуктивны и здоровы, могут внести свой вклад в увеличение числа рабочей силы. Между тем, странам, являющимся странами-исхода мигрантов, следует оценить влияние эмиграции на экономику (например, учитывать потерю человеческого капитала).

Обеспечение достойных условий труда для трудящихся-мигрантов является критическим компонентом управления трудовой миграцией и может быть достигнуто несколькими способами. Во-первых, страны могут согласиться соблюдать Конвенцию и правила Международной организации труда (МОТ) для защиты трудящихся-мигрантов, в частности Конвенцию МОТ о миграции в области занятости (1949 год) и Конвенцию трудящихся-мигрантов (1975 год). Они содержат положения о соблюдении минимальных стандартов и кодексов в поддержку здоровья мигрантов, гигиены и условий труда, правах на ведение коллективных переговоров, воссоединение семьи и положения, разъясняющие правовой статус трудящихся-мигрантов.

Во-вторых, страны могут предпринимать односторонние инициативы, такие как закон против дискриминационной заработной платы. Например, в Агентстве по миграции Швеции говорится, что мигранты должны получать установленную минимальную заработную плату, и получать справедливое вознаграждение и страховые выплаты соответствующие тем, что установлены в секторе. Аналогичным образом, Закон об иммиграции в Южной Африке 2014 года указывает, что любая заявка на получение рабочей визы должна содержать свидетельство от Министерства труда, подтверждающее, что заработная плата и льготы не уступают тем, которыми пользуются граждане или постоянные жители, занимающие аналогичную должность. В миграционном законодательстве Молдовы указывается, что мигранты должны быть защищены тем же трудовым законодательством, что и граждане страны, и не могут получать выплаты меньше, чем граждане, занимающие ту же должность.

Существуют также более широкие положения по защите прав мигрантов, особенно касающиеся болезней, травм и потери работы. Например, страны, подписавшие конвенции МОТ, не могут депортировать постоянных мигрантов и членов их семей из-за болезни или травмы, которые те получили после въезда в страну (ILO 1949, Article 8) [13]. Страны могут также вводить односторонние меры для борьбы с травмами и болезнями. Например, Южнокорейская служба компенсации и социальной помощи оплачивает расходы на реабилитацию для раненых трудящихся-мигрантов. Другие страны также включили меры защиты трудящихся-мигрантов в свои национальные законы, например, закон о противодействии торговле людьми в Коста-Рике, а Филиппины предоставили конституционные гарантии трудящимся-мигрантам.

1.4 Политики интеграции мигрантов в рынок труда в странах ЕС

Интеграция прибывших мигрантов и беженцев в рынок труда должна происходить не только на глобальном, но и на национальном и местном уровнях. Фактически все

города Европы вносят свой вклад в интеграцию беженцев в местные рынки труда, независимо от их формальных полномочий. Они предоставляют языковые программы, оценку профессиональных навыков, признание иностранных дипломов, рыночную ориентацию, службы трудоустройства, альтернативные пути для трудоустройства (например, поддержка индивидов при попытке создать свой бизнес) и профессиональное обучение.

Национальные правительства обычно ответственны за установление условий для въезда иммигрантов и интеграционную политику, но обе эти компетенции могут смешаться в одну, например, когда интеграция официально становится ответственностью самих мигрантов, или, когда происходит дифференциация между группами мигрантов, разрешенным или не разрешенным получить поддержку в интеграции от государства. Города могут иметь совсем другой подход. Они рассматривают интеграцию как то, что зависит от совместных общественных усилий. Административные центры фокусируются на обучении мигрантов языкам, местной культуре и поощрении индивидуальности. Пример этому служит Германия, где федеральная интеграционная программа недавно стала доступна беженцам из некоторых стран. Данная программа является попыткой сбалансировать доход от инвестиций в обучение и финансы, необходимые для обучения вновь прибывших мигрантов. Для того, чтобы сохранить социальную сплоченность, города, такие как Берлин, предлагают языковые программы для беженцев, проживающих на территории ЕС. Но существуют несовпадения между приоритетами и подходами национальных и местных властей, которые могут иметь влияние на предоставление данных услуг. Местные власти могут не получить доступ к государственному финансированию интеграционных программ, если они отличаются от национальных, и некоторые города (особенно те, которые испытывают кризис) могут не иметь достаточно финансов для покрытия расходов.

Одним из первых шагов на пути помощи мигрантам стать частью рынка труда принимающей страны — это сопоставление академической или профессиональной квалификации и опыта, полученных за границей и аналогичного на территории ЕС. Для этого, города устанавливают партнерские отношения с образовательными институтами или ассоциациями работодателей, которые смогут предоставить мигрантам возможность дальнейшего обучения и получения работы. Например, правительство города Хельсинки заключило партнерство с Helsinki Metropolia University и Luona Oy, чтобы запустить программу, дающую возможность показать достижения беженцев и иммигрантов в области технологии, инженерии и бизнеса. Программа использует тематические

исследования из курса университетского обучения для оценки их навыков, проводя тесты на английском, финском и арабском языках. Финансирование идет за счет средств Министерства Образования и Культуры и Иммиграционной службы, а Luona Oу занимается поиском подходящих участников программы. Metropolia University совместно с Управлением по вопросам занятости и экономического развития и торговой палатой также предлагают участникам услуги поиска работы или места для получения высшего образования.

ЕС также создает программы по интеграции беженцев, осуществляемые на территориях всех стран, входящих в это политическое объединение. Например, 7 июня 2016 года был принят план по поддержке стран-участниц в укреплении осуществляемой ими политике по интеграции мигрантов. Кроме этого, он описывает конкретную политику, которой будет придерживаться Европейская комиссия. В то время как она нацелена на всех мигрантов, находящихся на территории ЕС, она также принимает во внимание проблемы, с которыми сталкиваются беженцы. План затрагивает программы по подготовке к отъезду, образованию, трудоустройству и получению профессиональных квалификаций, обеспечению жильем и медицинской помощью, социальной интеграции. В плане также рассказывается об инструментах укрепления координации между различными уровнями власти: федеральной, региональной, местной. Одним из них является более щедрая финансовая поддержка ЕС через Фонд для миграции и интеграции в связи с поисками убежища (the Asylum, Migration and Integration Fund). Он был создан на период 2014-2020, с общей суммой в размере 3 137 миллиона евро, рассчитанной на семь лет. Наибольшая часть всех выделенных средств (примерно 88%) используется на решение вопросов и осуществление многолетних национальных программ государствами ЕС. Приблизительно 11% средств направлено на применение конкретных мер, являющихся частью национальной политики, но стоящие в приоритете. Оставшиеся 12% от общей суммы поделена между деятельностью Европейского союза и экстренными ситуациями, которые могут возникнуть. Все государства ЕС участвуют в осуществлении проектов Фонда, кроме Дании.

Таким образом, в то время как миграционный кризис уменьшает свои обороты благодаря новым законам и программам, Европейские государства занимаются решением вопроса интеграции приезжих и участие их в рынках труда, что крайне важно для достижения интегрированного общества и развития экономики. Масштаб миграционного кризиса хотя и пошатнул доверие к стабильности Европейского Союза, он по-прежнему играет одну из ключевых ролей в данном вопросе. В то время как долгосрочная

поддержка сопряжена с большими затратами, она весьма эффективна в конечном итоге. На данный момент можно с уверенностью сказать, что мы должны уделить пристальное внимание на то, каким образом лучше всего поддержать интеграцию мигрантов исходя из интересов их и принимающих государств Европы.

2 Рынок труда и миграции в пространстве ЕАЭС

Демографические прогнозы для стран ЕАЭС (также для Украины) демонстрируют высокий спад объемов рабочей силы. При определенных предположениях, которые, возможно, слишком оптимистичны в отношении производительности и роста ВВП России, процесс снижения объема рабочей силы может быть управляем. Тем не менее, Россия должна будет принять около 5 миллионов людей между 2015 и 2025, т.к. количество рабочих в России по прогнозам уменьшится почти на 10 миллионов людей до 2035. Большинство предполагаемых мигрантов будет поступать в нашу страну из бывших советских республик, и, вероятно, не смогут ликвидировать нехватку высококвалифицированных работников [14: 9].

В долгосрочной перспективе в России будет оставаться миграционный прирост, Казахстан и Беларусь сохранят нейтральный миграционный прирост, также можно ожидать что, Украина, Кыргызстан и Армения сохранят отрицательный миграционный баланс. В демографическом подходе дефицит рабочей силы в России (в случае среднего роста ВВП 3,5% между 2015 и 2035) оценивается в 7,5 млн. людей, потребность в трудовой миграции для российской экономики оценивается в 5 млн. человек к 2025 году. В соответствии с базовым сценарием занятости в высокотехнологичной промышленности, по оценкам, увеличится до 1 млн. человек к 2030 году, а система образования России должна будет в состоянии обучить 1,8 миллиона новых рабочих для хай-тек отраслей за этот период, считает Александр Широков.

В постсоветском пространстве Россия является основной страной назначения для трудовых мигрантов (второе место занимает Казахстан), в то время как в страны Центральной Азии (особенно Узбекистан и Таджикистан) является основными источниками мигрантов [14: 9].

В настоящее время страны региона являются взаимозависимыми трансграничными трудовыми движениями в регионе: количество секторов в основных принимающих странах, а именно России и Казахстане, в значительной степени зависит от найма иностранных рабочих, в то время как бедные страны, такие как Армения, Молдова, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, которые не в состоянии поглотить избыток рабочей силы, получают выгоду от оттока части трудовых ресурсов и притока денежных переводов [14: 9].

Денежные переводы от мигрантов из стран-членов ЕАЭС, однако, не составляют основную часть потока денежных переводов из России в страны СНГ, а количество

разрешений на работу, выданных рабочим из государств-членов ЕАЭС составляет лишь 21% от числа всех выданных разрешений на работу в России в 2015 году [14: 10].

По данным Ольги Чудиновских четыре страны СНГ (из них два государства-члена ЕАЭС) находятся в списке топ-10 стран мира, получающих денежные переводы: Армения - 18% ВВП, исходя из денежных переводов, в Молдове - 26%, в Кыргызстане - 30%, а Таджикистан - 42% (2014).

В последнее время произошел значительный спад трудовых миграционных потоков в Россию. Количество выданных временных разрешений на работу и ПМЖ упало с 3714,3 тыс. в 2014 году до 1988,8 тыс. в 2015 году. В 2016 году отток капитала из России сократился на 49%, число всех денежных переводов из России в страны СНГ упало на 42% в 2016 по сравнению с 2015 годом, что означает падение с 19 млрд. долларов США до 11 млрд. долларов США в годовом исчислении. С 2015 по 2016 год наиболее существенное снижение трансграничных переводов нерезидентов было зафиксировано в Молдове (-53%), Украине (-50%), Таджикистане (-44%) и Узбекистане (-46%) [14: 10], что явилось результатом нескольких процессов:

А) Падение спроса на рабочую силу из-за экономического спада, который начался в 2014 году;

Б) Значительное увеличение цен на получение разрешения на работу в России;

В) Падение обменного курса российского рубля;

Г) Ограниченные возможности перевода денег;

Д) Запрет на въезд для более 1,5 миллионов людей;

Тем не менее, начиная с 2015 года, после присоединения к ЕАЭС, граждане Кыргызстана и Армении (12% миграции в России) были освобождены от получения разрешений на работу. Что, однако, в случае России, не продемонстрировало никакого очевидного влияния на объемы миграционных потоков и запасов.

Будущее трудовой миграции на пространстве СНГ и ЕАЭС трудно предсказать. Тем не менее, можно предвидеть, что в краткосрочной перспективе миграция будет определяться несколькими факторами:

Экономический кризис 2014-го года в России, падение цен на нефть и обменного курса национальных валют, основных стран принимающих трудовых мигрантов (Россия и Казахстан), скорее всего, снизит спрос на рабочую силу, хотя предложение рабочей силы из стран СНГ, возможно, не уменьшится.

Миграция в регионе СНГ и ЕАЭС может продемонстрировать определенную инерцию, которая связана с взаимной зависимостью национальных экономик в связи с

неравномерным уровнем развития и относительно низкой конкурентоспособности в международном контексте, а также с наличием сохранившихся на постсоветском пространстве семейных связей и знаний русского языка, среди лиц, проживающих не в России.

Ухудшение экономической ситуации в Беларуси, Казахстане и России может стимулировать трудовую миграцию из этих стран в Европейский Союз.

Состояние политических отношений между странами СНГ, особенно между Россией и Украиной, неизбежно будет иметь негативные последствия.

Россия и Казахстан являются естественными центрами притяжения для мигрантов в постсоветском регионе. В России существует значительный процент квалифицированных рабочих среди мигрантов из постсоветских стран, но преобладают работники с низким уровнем квалификации. Политика России для высококвалифицированных специалистов (ВКС) является не квотируемой, но для того, чтобы получить визу, человек должен отвечать квалификационным требованиям и иметь документы, подтверждающие его доход (есть пороги, законодательно установленные в нашей стране). В 2014 году общее число лиц, которые прибыли в Россию в качестве высококвалифицированных специалистов, по сравнению с 2013 годом увеличилось на треть (и выросло в три раза по сравнению с 2012 годом) [14: 11].

По данным 2015 года 65% мигрантов из Таджикистана устраиваются на работу в Москве, 72% мигрантов начинают искать работу после того, как они прибыли в Россию. и 90% из них находят работу с помощью своих земляков, родственников, друзей. Низкоквалифицированные мигранты более склонны полагаться на этнические сети в поиске работы. Ухудшение экономической ситуации в России влияет на притоки мигрантов меньше, чем ограничения миграционных правил.

Основной проблемой трудовой миграции в регионе является широкое распространение незарегистрированной занятости мигрантов, что вызвано в основном осложненной системой управления миграцией в сочетании с коррупцией, растущим рынком теневого труда, нарушение прав мигрантов и этнической напряженностью.

Воздействие членства в ЕАЭС на экономику Кыргызстана, с одной стороны, и свобода передвижения людей внутри стран ЕАЭС с другой стороны, влияют на трудовую миграцию из Кыргызстана. Экономические выгоды от процесса интеграции компенсируются негативными экономическими последствиями. Одно из очевидных негативных последствий заключается в повышении таможенных пошлин и цен на товары, импортируемые из Китая. До присоединения к ЕАЭС, ряд китайских товаров широкого

потребления ввозился в Кыргызстан, а затем вновь экспортировался в Россию, Казахстан и другие страны при благоприятных условиях для кыргызских предпринимателей. После присоединения к ЕАЭС, Кыргызстан принял новый режим торговли, который, в свою очередь, противоречит обязательствам страны к Всемирной торговой организации (ВТО). Интеграция в общий рынок ЕАЭС привела к росту оптовых и розничных цен на импорт в страны, не являющиеся членами ЕАЭС и отмене упрощенного режима импорта (в основном с Китаем) [15],[16]. Таким образом, прибыльный бизнес некоторых предпринимателей пошел на спад, и они вынуждены были встать на путь поиска альтернативных стратегий обеспечения средств для существования, включая трудовую миграцию [17].

Россия теряет миграционную привлекательность. В основном это результат противоречивости и непоследовательности миграционной политики страны — официально декларируется, что Россия направлена на привлечение постоянных мигрантов и «соотечественников», однако, де-факто создается больше административных препятствий для прибывающих мигрантов, желающих узаконить свой статус. Это реальное положение дел имеет негативный «демонстрационный эффект» для потенциальных мигрантов, а также идет вразрез со стратегической целью стимулирования притока мигрантов в целях смягчения демографического кризиса в России. Миграция остается в значительной степени неконтролируемым процессом, несмотря на кажущуюся активную работу федеральных органов. Это обстоятельство приводит к незарегистрированной занятости значительной части мигрантов, деформирует российский рынок труда и вызывает широкую эксплуатацию мигрантов, включая принудительный и рабский труд, а также торговлю людьми.

В России отсутствует понимание реального масштаба и структуры миграционных потоков, а также той роли, которую мигранты играют в экономике страны. Это в первую очередь связано с низким качеством учета статистики миграции. Статистические приемы, направленные на то, чтобы фактические цифры соответствовали официальным целям, еще больше искажают истинную картину [18].

Изучение реальных миграционных тенденций осложнено дефицитом оперативных данных из стран, входящих в ЕАЭС, а также отсутствием разносторонних источников, эти данные предоставляющих. Если в России можно хотя бы получить статистику относительно миграций из правительственных источников (пусть и со значительным опозданием), в Казахстане невозможно сделать и этого.

Одной из основных причин, по которым количество трудовых мигрантов, находящихся в стране, обычно занижено — является существование целого ряда юридических статусов, позволяющих работать. Они включают в себя ВНЖ, ПМЖ или получение гражданства — получив легальный статус мигранты могут работать наряду с обычными гражданами и при этом беспрепятственно могут перемещаться между страной своего происхождения и Россией. Кроме того, с 2012 года из миграционной статистики «исчезли» казахи и белорусы, поскольку они имели свободный доступ к российскому рынку труда в рамках Евразийского таможенного союза (предшественника ЕАЭС). После того, как ЕАЭС вступил в силу, мигранты из Кыргызстана и Армении также стали «исчезать» из статистики трудовой миграции. До августа 2015 года, граждане Кыргызстана не пользовались преимуществами ЕАЭС и, таким образом, подсчитывались в соответствии с другими процедурами (например, выдачей патентов).

Мигранты, прибывающие из стран, входящих в ЕАЭС плохо проинформированы о том, какие процедуры им следует (и вообще следует ли) проходить для оформления на работу, нужны ли им недавние патенты и разрешения. Вся реформа миграционной системы была направлена на создание централизованных миграционных центров, направленных на упорядочивание трудовой миграции за счет выдачи патентов (и консолидацию прибыли от их выдачи). При этом созданная система практически игнорирует мигрантов из стран ЕАЭС, которым нет необходимости оформлять разрешение на работу или патент.

Еще одна проблема заключается в том, что в некоторых случаях национальное законодательство еще не обеспечивает преимущества, обещанные в договоре о ЕАЭС. Речь в данном случае идет о процедуре регистрации по месту жительства для граждан Кыргызстана в Казахстане. Несмотря на вступления Кыргызстана в ЕАЭС в августе 2015 года, Казахстан не сделал никаких законодательных изменений для поддержки свободного перемещения трудовых мигрантов до февраля 2016 года, когда срок регистрации для граждан Кыргызстана, приезжающих с целью работы был увеличен с 5 до 30 дней (граждане России было предоставлено до 30 дней, независимо от цели их пребывания для регистрации на основании двустороннего договора).

И в Казахстане, и в России мигранты должны заявить о «работе» в качестве своей цели визита при заполнении миграционной карты при въезде в страну. Казахстан не ведет статистику по цели визита, а Россия только недавно начала оглашать такие данные по регионам. Данные, полученные из Москвы, представляются наиболее информативными, так как именно Москва является самым крупным местом назначения для мигрантов.

Число мигрантов, прибывающих в Москву с целью работы существенно возросло. Это обусловлено, в частности тем, что с 1 января 2015 года патенты выдаются только гражданам СНГ, которые в миграционной карте указали с работу в качестве цели визита [19].

На практике ЕАЭС представляет из себя политический проект, целью которого является достижение символических геополитических целей, а не создание конкретных политических изменений. В целях достижения внутренних целей, продолжая интеграцию, государства-члены не могут полностью выполнять обязательства ЕАЭС на национальном уровне. Пока экономика относительно сильна, мигранты продолжают приезжать в Казахстан и Россию. Тем не менее, из-за неразвитой миграционной политики и развитой бюрократии, мигранты не могут воспользоваться преимуществами ЕАЭС и имеют нелегальный статус, не попадая в официальную статистику.

Нежелание Казахстана выполнять обязательства ЕАЭС может свидетельствовать о нескольких вещах. Одно из возможных объяснений заключается в том, что сложившаяся ситуация (включая высокую долю нелегальных мигрантов) выгодна для работодателей и других лиц, получающих прибыль от мигрантов и их нелегального статуса, в то время как число официальных мигрантов остается низким. Поскольку потоки иммигрантов в Казахстан меньше, чем в Россию, миграция не так остро стоит на повестке дня и не является предметом проведения приоритетных реформ.

В российском случае пренебрежение мигрантами из стран ЕАЭС объясняется несколькими факторами. Одним из них является относительно небольшое число мигрантов из этих стран, поэтому меньше внимание уделяется разработке процедур и распространению информации для этих мигрантов. Это усугубляется противоречивостью самих миграционных реформ — Россия одновременно приняла принципиально разные процедуры для трудовых мигрантов из стран ЕАЭС и других стран, которые оттягивают на себя наибольшую часть внимания. Во-вторых, реформы рынка труда ЕАЭС были спорными для России, в результате чего общественность опасалась наводнения новых мигрантов в ситуации отсутствия механизмов контроля и защиты внутреннего рынка труда. Пренебрежение мигрантами из ЕАЭС помогает держать официальные цифры низкими, что более политически приемлемо для общественности.

Кроме того, на высоком уровне не существует соглашений о проведении единой миграционной политики. Перед вступлением соглашения о ЕАЭС в силу президент Казахстана Нурсултан Назарбаев выразил желание, чтобы союз оставался неполитическим. Это означало, что некоторые вопросы, такие как миграция и

пограничный контроль, не должны находиться под юрисдикцией ЕАЭС. Учитывая гиперполитизированные последствия кризиса на Украине проблемы миграции (в том числе проблемы защиты граждан и этнических соотечественников за рубежом) вполне могут рассматриваться как жизненно важные вопросы суверенитета, которые государства не желают отдавать для решения наднациональной организации.

3 Формы регулирования миграционных процессов в рамках международных институтов

3.1 Глобальные институты регулирования международной мобильности

Сотрудничество в области международной миграции осуществляется в рамках множества параллельных институтов и консультативных форумов. Хотя существование параллельных членских полномочий и мандатов предоставляет государствам гибкость в решении отдельных проблем, связанных с миграцией, оно затрудняет разработку комплексных решений на региональном и глобальном уровнях. Данная структура сотрудничества, вместо того, чтобы обеспечить четкую основу для межправительственных переговоров, поощряет «размещение на местах» в том смысле, что государства могут выбирать институциональный контекст, который предлагает наилучшие перспективы для достижения своих политических целей. Правительства богатых стран-назначения особенно подвержены этой стратегии, стремясь ужесточить контроль за миграционными потоками. На практике это часто приводит к достижению кратковременных целей по достижению безопасности и затмевает более долгосрочные (и более устойчивые) перспективы развития. Это является основной причиной глобального отсутствия согласованных программ миграции, которые координируются соответствующими учреждениями.

Несмотря на то, что в рамках ООН не существует Организации по миграции, это не означает, что не существует глобального управления миграцией. Государства уже давно признали, что они не могут эффективно решить проблему миграции без международного сотрудничества. Следовательно, существует конгломерат из нескольких учреждений, которые сосуществуют на двустороннем, региональном, межрегиональном и многостороннем уровнях, как в формальных, так и в неформальных структурах. Возникающая архитектура — это совсем другой вид глобального управления по сравнению с эпохой после 1945 года.

С принятием в сентябре 2015 года целей устойчивого развития проблемы миграции стали глубоко связаны с другими целями развития [20: 4]. Таким образом, резолюция Совета МОМ №1309, принятая 24 ноября 2015 года, требующая, чтобы Генеральный директор МОМ обратился к Организации Объединенных Наций (ООН) в целях углубления сотрудничества между МОМ и системой ООН. 25 июля 2016 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 70/296, которая сделала МОМ одной из организаций системы ООН.

МОМ участвовала в саммите ООН для беженцев и мигрантов 19 сентября 2016 года как одна из организаций Объединенных Наций [21: 23]. Итоговый документ этого саммита, Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, является первым обязательством на глобальном уровне по защите безопасности, достоинства и прав человека, основных свобод всех мигрантов и также определяет набор прав мигрантов и обязательства государств по отношению к ним [22]. Государства-члены ООН признали общую ответственность за управление глобальными перемещениями беженцев и мигрантов и обещали поддерживать страны, которые спасают и принимают мигрантов [21: 2]. Декларация также назначила МОМ ответственной за предоставление технической помощи и политического руководства для переговоров, что привело к созданию глобального соглашения о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции на межправительственной конференции по международной миграции в 2018 году [20: 2].

В этом контексте в рамках политических и научных кругов возникла дискуссия о глобальном управлении миграцией. Были опубликованы такие документы, как Отчет Дойла [23] (доклад для Генерального секретаря по миграции, декабрь 2002 года) и отчеты Глобальной комиссии по международной миграции (2003-2005). [24] Международная католическая комиссия по миграции (ICMC) инициировала проект под названием «Беседы о глобальном управлении миграцией» с целью созвать государства, гражданское общество, международные организации и другие соответствующие заинтересованные стороны для неофициального обмена и мозгового штурма по вопросу о том, возможно ли перевести рассмотрение вопросов управления на следующий этап [25]. Однако, несмотря на эти события, общая картина управления миграцией остается непоследовательной и недопонятой.

Структуры регионального управления демонстрируют различные практические преимущества. В отличие от глобального сотрудничества, политические интересы соседних страны обычно не так сильно разнятся между собой. Напротив, последовательная миграционная политика, которая способствует развитию может быть реализована гораздо легче, если цели миграционной политики связаны с всеобъемлющими региональными проблемами. Действительно, во многих регионах соглашения о свободе перемещения были приняты как часть экономических интеграционных процессов. Межправительственный орган по вопросам развития (МОБР), основанный странами Африки, например, построил свое сотрудничество в области миграции на уже функционирующем диалоге по вопросам безопасности и политики. Меньшее число партнеров по переговорам в региональных контекстах также является

благоприятной предпосылкой к разработке совместной миграционной политики. Это также подтверждается текущей консультационным процессом создания Глобального договора о миграции (в Приложении II к Нью-йоркской декларации содержится призыв к процессу межправительственных консультаций и переговоров, кульминацией которого является планируемое принятие глобального договора о миграции на межправительственной конференции по международной миграции в 2018 году [26]), в котором региональные организации уже представили свои позиционные документы. Кроме того, региональные особенности, которые могут быть нивелированы в глобальном дискурсе, гораздо лучше рассматривать именно на региональном уровне.

Найробийский план действий по обеспечению долгосрочных решений для сомалийских беженцев по состоянию на март 2017 года, например, представляет собой региональное применение комплексной системы реагирования на проблему миграции [27]. Текущие концептуальные документы Глобального договора о беженцах подчеркивают важную роль региональных организаций как медиаторов в таких процессах. Еще одним примером является рассмотрение скотоводства, практики передвижного животноводства в рамках запланированного Протокола МОВР о свободном движении лиц. Не в последнюю очередь региональные организации потенциально более доступны для гражданского общества, чем учреждения на глобальном уровне. Они также позволяют ассоциациям мигрантов вносить прямой вклад в соответствующие процессы принятия политических решений.

Переговоры о запланированных глобальных соглашениях о беженцах и миграции дают возможность закрыть существующие нормативные и институциональные пробелы в управлении международной миграцией. В этом контексте также необходимо сознательное переосмысление будущего разделения труда между региональным и глобальным управлением миграцией.

Для более эффективного решения проблем, связанных с миграцией, и для эффективной работы по использованию потенциала развития в области миграции, необходимо сначала согласовать юридически обязательные стандарты прав и защиты беженцев и мигрантов в международном праве. Они могут дополняться на региональном уровне, но ни в коем случае не должны ограничиваться или подрываться интересами национальной безопасности. Одновременно необходимо укрепить региональные организации, поскольку они могут инициировать расширение стандартов защиты и внедрение более безопасных и упорядоченных условий миграции. Чтобы внедрить передовую практику в миграционную политику на глобальном уровне и создать

устойчивую международную миграционную архитектуру, роль региональных организаций Глобального Юга, в частности, должна быть усилена на межрегиональных форумах, где происходит обмен опытом. Политика России и Европы может поддерживать эти процессы, внося свой вклад в осуществление следующих инициатив:

А) Создание и расширение производственных мощностей

Чтобы эффективно решать региональные миграционные проблемы в соответствии с нормативными требованиями на глобальном уровне, необходимо улучшить технический и финансовый потенциал региональных организаций. Это относится не только к таким областям безопасности, как защита границ или миграционный контроль, но и к осуществлению региональных стандартов свободы передвижения и, в частности, для защиты беженцев и уязвимых мигрантов. Это также относится к содействию позитивному воздействию миграции на развитие человека.

Б) Поощрение взаимодействия между национальным, региональным и глобальным уровнем

Региональные и межрегиональные диалоговые форумы помогают сгладить конфликты различных национальных интересов и могут усилить общую согласованность политики, касающейся международной миграции. Необходимо активизировать развитие этих форумов, способствовать обмену между национальными, региональными и глобальными участниками и улучшить включение субъектов гражданского общества в формат регионального сотрудничества.

В) Повышение влияния регионального взаимодействия в глобальной архитектуре миграции

Региональные организации разработали принципиальные нормы в различных областях политики в отношении беженцев и миграции. При подготовке глобальных соглашений о миграции и о беженцах до настоящего времени они в первую очередь могли предоставить свои материалы на этапе консультаций. Чтобы укрепить свои позиции, им должно быть предоставлено право предлагать свои собственные тексты на этапе переговоров. Также важно предоставить им активную роль в процессе обзора и последующей деятельности двух глобальных соглашений.

3.2 Международная организация по миграции (ИОМ) как институт глобального управления

Миграция и миграционное регулирование — одна из наиболее актуальных тем европейской политики, и небезосновательно: с 1970 по 2017 годы количество мигрантов в мире увеличилось с 82 до 244 миллионов человек [28].

Международная организация по миграции (изначально известная как Временный межправительственный комитет по переселению мигрантов в Европе) была основана в 1951 году для решения миграционного кризиса, возникшего в результате Второй мировой войны. С тех пор организация сменила не только название, но и вектор деятельности: сегодня это не только и не столько логистическое агентство, сколько консультационный орган, стремящийся наладить кооперацию в вопросе регулирования международной миграции, а также способствовать диалогу между государствами, межправительственными и неправительственными организациями, работающими в этой сфере. На сегодняшний день в штате МОМ числится почти 10 000 сотрудников в более чем 500 офисах по всему миру [29].

Программа Migration Governance Framework [30], посвященная ключевым моментам, способствующим организованной, безопасной миграции, включает в себя три главных принципа. Они описывают условия, необходимые для эффективного регулирования миграции путём создания более эффективной среды для максимизации положительных эффектов миграции для всех действующих лиц.

Первым принципом, изложенным в документе, является необходимость соблюдения международных норм и прав мигрантов. Безопасная и организованная миграция требует соблюдения международного законодательства. Защита прав человека включает борьбу с ксенофобией, расизмом и дискриминацией, соблюдение принципа равенства и гарантию безопасности [30: 2].

Также в документе выражается важность формирования миграционных программ с учетом статистики и использования подхода «whole-of-government». Миграционное законодательство часто является предметом жарких политических дебатов, и, как следствие, может быть основано на популистской риторике. На практике оно должно быть основано на анализе рисков и пользы, которую государства могут извлечь из миграции. Для разумного управления миграцией государствам необходимо собирать, анализировать и использовать данные по таким параметрам как демография, пересечения границ, внутреннее переселение, диаспоры, рынки труда, сезонные тенденции, образование и здравоохранение. Кроме того, государствам следует анализировать тенденции в миграционных потоках, возможно, связывая их с ухудшением условий окружающей среды, изменением климата и чрезвычайными ситуациями. В то же время, на переселение влияет законодательство в областях, касающихся иммиграции, эмиграции, получения гражданства, рынков труда, экономического и социального развития, промышленности, торговли, здравоохранения, образования, обеспечения правопорядка и внешней политики.

Следовательно, управление миграцией должно осуществляться на основе принципа «whole-of-government», при котором к работе привлекаются все министерства, чьи компетенции относятся к проблеме миграции [30: 2].

В-третьих, делается акцент на крепких, долгосрочных партнёрских отношениях. Сама природа феномена миграции подразумевает множество действующих лиц: государства, региональные власти, местные сообщества, мигранты и их семьи, диаспоры, работодатели и профсоюзы. Кроме того, существуют десятки организаций, межправительственных и неправительственных, чья деятельность имеет отношение к миграции. Поэтому эффективное управление миграционными потоками требует широкой кооперации, а также развития комплексных подходов к решению сопряжённых проблем [30: 2].

Следование всем трем ключевым принципам, способствующим организованной, безопасной миграции, обеспечивает целостное миграционное регулирование, которое позволяет оказывать поддержку мобильным категориям населения в случае возникновения чрезвычайных ситуаций [30: 1].

Одной из целей Migration Governance Framework объявляется улучшение социального и экономического положения мигрантов и общества в целом. Бедность, государственная нестабильность, отсутствие доступа к образованию или системе здравоохранения — вот лишь немногие из факторов, которые могут вынудить человека мигрировать. Вынужденные мигранты, в отличие от добровольных, с большей вероятностью сталкиваются с нежелательными и даже опасными условиями миграции. Эффективное управление миграцией, таким образом, зависит от смягчения факторов вынужденной миграции через улучшение государственной стабильности, расширение доступности образования и трудоустройства. Впрочем, даже в случае устранения факторов вынужденной миграции, миграция в целом не исчезнет: индивиды продолжают мигрировать в поисках лучших (или просто иных) социоэкономических перспектив или же для воссоединения со своими семьями. Миграционное законодательство должно стремиться обеспечить положительный результат для мигрантов, а также стран происхождения, транзита и назначения [30].

Другой важной задачей является улучшение реагирования на чрезвычайные ситуации. В 2015 году 60 миллионов человек были вынуждены мигрировать в связи с природными или антропогенными катастрофами; большое количество людей продолжает находиться в состоянии вынужденной миграции, в том числе в городах. Чрезвычайные ситуации имеют сильное долгосрочное влияние на мигрантов и общество. Таким образом,

международное сообщество должно предотвращать кризисные ситуации и осуществлять подготовку к ним; поддерживать мигрантов, вынужденных переселенцев и сообщества, затронутые чрезвычайными ситуациями; содействовать созданию долгосрочных решений вынужденной миграции. Устранение первопричин кризисов и связанных популяционных потоков должно быть частью долгосрочного плана по восстановлению и устойчивому развитию. Кроме того, международное сообщество должно понимать, что миграция является неизбежным следствием чрезвычайных ситуаций, и что восстановление должно осуществляться с учётом потребностей мигрантов и их сообществ [30].

Наконец, миграционное регулирование должно осуществляться на основе принципов безопасности, организованности и сохранения достоинства мигрантов. Обеспечение безопасности и организованности процесса означает минимизацию рисков, связанных с переселением людей. Это включает в себя контроль за распространением заболеваний и защиту здоровья мигрантов и связанных сообществ. Поддержание порядочности миграции требует возможности обнаружения и пресечения незаконного пересечения границ. Миграционные и пограничные ведомства должны сотрудничать с государственными и международными органами юстиции и силовыми структурами в целях сбора, анализа и использования этих сведений, в том числе для предотвращения террористической активности, работорговли, незаконной миграции и прочей трансграничной криминальной деятельности [30].

15 декабря 2016 года Евросоюз, при посредстве Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) и финансировании со стороны Германии (48 миллионов евро) и Италии (22 миллиона евро) совместно с Международной Организацией по Миграции запустил инициативу по поддержке стран-партнеров в Африке [31].

Целями инициативы являются улучшение миграционного регулирования, а также обеспечение безопасности мигрантов, следующих по Центрально-средиземноморскому потоку. Она охватывает 14 государств: Буркина-Фасо, Камерун, Чад, Кот-д'Ивуар, Гамбию, Гану, Гвинею-Биссау, Гвинею, Ливию, Мали, Мавританию, Нигер, Нигерию и Сенегал.

В рамках инициативы, ЕС и МОМ сотрудничает с местными, государственными и международными субъектами с целью реализации проектов в странах-партнерах на общий бюджет в 140 миллионов евро.

За год своей деятельности инициатива достигла конкретных результатов: более 15000 получили поддержку в возвращении на родину и почти 15000 получили реинтеграционную поддержку в странах происхождения.

При поддержке ЕС, ООН и Африканского Союза, инициатива получила поддержку в решении миграционного кризиса в Ливии, в частности в вопросах добровольного возвращения и помощи в реинтеграции.

Несколько факторов мешали развитию более конкретной системы регулирования миграции [31: 3]. Некоторые государства высказывали опасения касательно притеснения подобными соглашениями их суверенных прав. Считается, что эффект миграции на такие сферы как целостность границ, экономический рост, социальная среда, демография, культурные ценности и - в отдельных случаях - политическая стабильность непосредственно влияет на государственный суверенитет. Подобное влияние ощущается не только в принимающей стране, но и в странах транзита и происхождения.

Примером подобного влияния может являться натурализация иммигрантов. Становясь гражданами, эти люди получают политические права. Таким образом, они начинают влиять на принятие решений о будущем страны и её идентичности. Эмиграция также может оказывать негативное воздействие на государственную стабильность, например, в случае эмиграции высококвалифицированной рабочей силы или политических элит.

Опасения в отношении ослабления государственного суверенитета значительны, однако природа глобального регулирования в сфере миграции часто неверно интерпретируется. Признание суверенных прав стран-участниц является основополагающей чертой любой системы международного регулирования миграции. Даже разрешая свободное пересечение своих границ, государства оставляют за собой право восстановить пограничный контроль, если того требуют государственные интересы, как это было в некоторых странах ЕС в 2015 году. Государства, по понятным причинам, не желают уступать контроль над своими суверенными правами другим странам, которые могут иметь в корне иные интересы.

Во-вторых, миграция часто является горячей темой в национальной политике [31: 3]. Общественное мнение разделено: является ли миграция проблемой или же благом? Даже среди сторонников миграции существуют опасения, что в мире всё растущей глобализации государства не способны эффективно управлять миграцией.

В-третьих, эффективное международное сотрудничество требует от государств принимать во внимание интересы других стран, что может представлять определённые сложности в случае, если государства не способны сформировать собственную позицию по вопросу миграции [31: 3]. Когда страны не имеют ясной цели своей миграционной программы, конструктивное взаимодействие с ними на международных форумах является

затруднительным. Часто государство является одновременно источником и получателем мигрантов, а также транзитным пунктом для них. Их интересы могут существенно различаться в зависимости от темы дискуссии или содержания заключаемого договора. Несмотря на то, что исследования в области экономики демонстрируют, что миграция позволяет достигать существенных экономических показателей, экономика не является единственным а порой не является и основным фактором в оценке последствий миграции. Социальные, фискальные, культурные, религиозные и прочие соображения могут представлять для государств не меньшую важность.

В-четвёртых, в процессе создания международной системы регулирования миграции существует естественная асимметрия [32: 4]. Большинство стран назначения являются глобальными или региональными гегемонами по отношению к странам происхождения мигрантов. Это относится как к миграции Юг-Юг, так и к миграции Юг-Север. Страны назначения в целом богаче, а также часто находятся в доминирующем положении в стратегическом и военном смысле. В переговорах, страны назначения вольны, по большому счёту, диктовать свои условия выдачи виз. Даже между странами со схожими экономическими показателями и политическими системами достижение согласия по миграционному режиму часто затруднительно. Евросоюз до сих пор не достиг желаемого уровня последовательности в данном вопросе, несмотря на десятилетия прогресса. Ещё одним примером является Сообщество Развития Юга Африки, которое в 1992 году заявляло о "постепенном устранении преград для передвижения капитала, рабочей силы, товаров и услуг, и граждан между странами-участницами." Протокол об Упрощении Передвижения Граждан, принятый СРЮА для исполнения этого заявления в 2005 году, до сих пор не вступил в силу.

Наконец, для создания глобальной системы регулирования миграции, выгодной как государствам, так и мигрантам и гражданским сообществам, к созданию и развитию соответствующих институтов должны быть привлечены сами мигранты [32: 4]. Однако включение мигрантов в подобную систему весьма затруднительно, в частности из-за сложностей с выбором представителей их интересов. Некоторого прогресса удалось достичь в рамках Глобального Форума по Миграции и Развитию, на котором присутствовали представители организаций мигрантов и диаспор. Впрочем, остаётся неясным, действительно ли эти организации представляют широкий спектр миграционных групп.

19 сентября 2016 года Генеральная ассамблея ООН запустила процесс разработки Глобального пакта по безопасной, организованной и законной миграции и, отдельно,

Глобального пакта по беженцам [33: 2]. Нью-Йоркская декларация по беженцам и мигрантам является ответом растущему глобальному феномену переселения больших групп людей. В декларации и связанных с ней документах миграция характеризуется как потенциальное благо для всех участвующих сторон. Одним из основных посылов декларации является вклад миграции в исполнение Программы устойчивого развития-2030, принятой ООН в 2015 году. Документ подчёркивает роль миграции в стимуляции инклюзивного роста.

Приняв декларацию, страны-участницы подчеркнули важность принципов Устава ООН, Всеобщей декларации прав человека, а также прочих международных соглашений по правам человека в контексте миграции и беженцев. Также была признана коллективная ответственность международного сообщества контролировать масштабные миграционные кризисы. Декларация обязывает государства обеспечивать безопасность, достоинство, права и свободы мигрантов вне зависимости от их статуса, а также способствовать безопасной, организованной и законной (ключевые термины декларации) миграции, с учётом национального законодательства. Задачей пакта, согласно декларации, является помощь государствам в решении проблем, связанных с миграцией, а также содействие в создании более последовательных миграционных программ.

Декларация является важным шагом для ООН. В большинстве сфер международного регулирования, таких как изменение климата, торговля, финансы и контроль инфекционных заболеваний, государствами была организована институализированная кооперация, обычно в рамках ООН. Подобное регулирование в сфере миграции, однако, до настоящего времени отсутствовало. Переговоры по пакту планируется завершить в 2018 году, после чего он будет представлен Генеральной ассамблее ООН [32: 8].

В качестве основных результатов инициативы выделяется следующее [31]:

Сохранение жизней было и остаётся первоочередной задачей. Основное направление деятельности инициативы — защита и поддержка мигрантов на всём протяжении миграционных маршрутов, обеспечение безопасности и соблюдения прав мигрантов. Более 2600 мигрантов было спасено в результате поисково-спасательных операций на территории Республики Нигер, проводимых совместно с государственными властями.

Спасение жизней должно проводиться одновременно с всесторонними мерами по улучшению условий на протяжении миграционных маршрутов. В рамках Инициативы были созданы пять новых центров защиты и поддержки мигрантов в Мали и Буркина-

Фасо в дополнение к пяти уже существующих центров в Нигере. В этих центрах мигранты могут получить медицинскую помощь, еду и воду (за год было предоставлено больше 400000 обедов), а также временное жилье, психологическую помощь, доступ к различной информации, юридическую помощь и помощь в поиске родственников.

Расширение программы Migrant Resource and Response Mechanisms помогает Нигеру в решении проблем миграционных потоков, стимулирует экономическое и социальное развитие, и продвигает эффективные альтернативы незаконной миграции.

В Ливии первоочередные задачи — предоставлять защиту мигрантам, находящимся в затруднительном положении, и улучшать условия их существования. Благодаря Инициативе, более 20000 человек получили помощь в пунктах выгрузки, в центрах временного содержания и в местах проживания. К настоящему моменту 6000 человек получили медицинскую помощь и 19000 были обеспечены предметами первой необходимости и гигиены. В ходе Сабратского кризиса помощь была предоставлена более 9000 мигрантов, в том числе роздано более 125000 обедов. Была также оказана помощь в социэкономическом развитии на муниципальном уровне с целью лучшей интеграции мигрантов, переселенцев и репатриантов, а также стабилизации принимающих государств. Кроме того, Инициатива включает в себя сбор различной информации о получивших поддержку мигрантах с целью улучшения методов работы. Это способствует улучшению управления миграцией в странах-партнерах.

Добровольная репатриация является важной защитной мерой для мигрантов, желающих вернуться на родину, но не имеющих такой возможности. В 2017 году более 15000 человек получили поддержку в деле репатриации и дальнейшей реинтеграции. К февралю 2018 года ещё 15000 человек будут репатриированы из Ливии [31: 2].

Также подчеркивается важность устойчивой реинтеграции. Реинтеграционная поддержка помогает мигрантам восстановить свое положение в родных странах. Репатриантам обычно организуют профессиональное обучение и помогают в организации малого бизнеса [31: 2]. Вовлечение местных сообществ в проекты реинтеграции имеет первостепенную важность.

Решение экономических, социальных и психологических проблем, с которыми сталкиваются мигранты, позволяет развиваться и местным сообществам. К примеру, в Мали в регионе Каес Инициатива при содействии неправительственной организации Human-Help поддержала создание птицефабрики на 300 работников (как местных, так и мигрантов). Кроме того, МОМ оказала помощь в возвращении из Нигера в Гвинею-Биссау

более чем 900 мигрантам. В результате деятельности Инициативы, 20 репатриантов и местных жителей сегодня работают над созданием пекарни в Биссау.

Кроме того, авторы Инициативы уделяют внимание необходимости совершенствования государственного регулирования. Предлагается улучшить способность субъектов, вовлеченных в реинтеграционные процессы, путем поддержки координационных организаций на национальном уровне. Их цель — увеличить присутствие государств в процессах реинтеграции и разработать сильные координационные механизмы [31: 2].

В этом отношении, для программы добровольной репатриации и реинтеграции на региональном уровне были разработаны стандартные операционные процедуры. Они составят основу для создания национальных операционных процедур, как произошло, например, в Камеруне.

Важным моментом является информирование мигрантов. Проводятся акции по распространению информации о рисках, связанных с незаконной миграцией, европейском законе о предоставлении убежища и о реалиях Европы, а также о законных альтернативах, правах и обязанностях, и возможностях для добровольного возвращения и реинтеграции. С апреля по ноябрь 2017 года таким образом были проинформированы 53381 мигрант из Нигера, позволяя им принять информированное решение о своём будущем [31: 2].

Наконец, в документе подчеркивается исключительная важность надёжных данных по миграционным потокам, маршрутам и трендам, а также о нуждах и проблемах мигрантов. В целях улучшения помощи, предоставляемой уязвимым категориям мигрантов, и поддержки правительств в формировании законодательства, способствующего безопасной, методичной и планомерной миграции, требуется понимание миграционных потоков на региональном уровне. Инициатива раз в две недели предоставляет выборки данных, позволяющие партнёрам получать надёжную информацию и лучше отслеживать миграционные потоки [31: 2].

Международная Организация по Миграции сегодня находится в странном положении. Будучи основана в 1951 году как логистическое агентство для решения послевоенного кризиса беженцев в Европе, к сегодняшнему дню МОМ превратилась в скорее консультационный институт, сотрудничающий с государствами и международными и неправительственными организациями, а также оказывающий поддержку самим мигрантам.

Сложно дать однозначную оценку целесообразности ассоциации МОМ с ООН. С одной стороны, это определённо придаёт престижа МОМ и одновременно сигнализирует,

что ООН готова активней работать в сфере глобального регулирования миграции. С другой, сфера деятельности МОМ конфликтует с несколькими организациями ООН, в первую очередь с Управлением Верховного Комиссара ООН по делам Беженцев (UNHCR). Также стоит подчеркнуть независимость и автономность МОМ в этом партнёрстве.

Вызывают вопросы и усилия МОМ в преодолении миграционных кризисов. Помощь десяткам тысяч мигрантов, безусловно, похвальна, однако в сравнении с четвертью миллиарда мигрантов в мире выглядит не столь впечатляюще.

Основными проблемами в развитии международной кооперации в сфере регулирования миграции представляются высокая политизированность темы, а также вытекающее отсюда частое отсутствие конкретных целей у государственных миграционных программ. Кроме того, миграционный контроль является безусловным суверенным правом государств, контроль над которым уступать они, по понятным причинам, не желают.

В обозримом будущем проблема миграции не потеряет актуальности, а с большой вероятностью лишь приобретёт в своей важности. Возможно, обострение проблем, вызванных недостаточной международной кооперацией в сфере миграции, подтолкнёт государства к ускорению прогресса в этом вопросе. В противном случае, МОМ следует сконцентрироваться на решении логистического аспекте миграционных кризисов, а также на защите прав мигрантов.

3.3 Региональные режимы регулирования миграции

3.3.1 Регуляция миграционных процессов в Европейском союзе на современном этапе

Число мигрантов, направляющихся в Европу, увеличивалось постепенно с 2008 года. Поток достиг своего пика в 2015 году, когда около одного миллиона человек захотели пересечь границу Европейского Союза. Тогда в Европе заговорили о миграционном кризисе. Во многом он стал следствием устаревших методов, направленных на регулирование миграции и не справляющихся с таким количеством беженцев. Среди потенциальных мигрантов были индивиды, бежавшие от войны и голода, пытавшиеся воссоединиться с семьей, либо найти экономические возможности за границей. Для того, чтобы справиться с большим потоком мигрантов, Европейская Комиссия определила список проблем, находящиеся на повестке дня, для которых необходимо найти оптимальное решение [34]. С целью регулирования численности

прибывающих в Европу был установлен более жесткий контроль внешних границ и предложены более безопасные и легальные способы для въезда на территорию ЕС.

Миграционный кризис предстал серьезной проблемой для лидеров Европейских государств. Страны-участницы ЕС оказались не готовы к тому, чтобы эффективно сдерживать поток мигрантов. Это увеличило число нелегальных пересечений через границу. По разным оценкам, в 2015 году около 1,5 миллиона человек пересекли внешние границы ЕС без ведома властей, тем самым поставив под угрозу стабильность и целостность Шенгенской зоны. Европейский парламент и Совет Европейского союза приняли это во внимание и создали новое агентство по защите и охране границ под названием «European Border and Coast Guard» в октябре 2016 года [34]. Основная цель создания береговой охраны – это гарантированная защита внешних границ ЕС. Более чем 1550 офицеров вступили на службу агентству, в добавок к 10000 военным, уже задействованным на границах стран-участниц. Данная организация включила в себя уже существующее агентство Frontex и начала действовать на территории всех государств - членов Европейского союза. Основание береговой охраны, анонсированное Председателем Европейской комиссии Жан-Клодом Юнкером 9 сентября 2015 года, является одной из мер, предпринятых для решения миграционного кризиса [35]. Создание агентства определенно внесло вклад в снижение численности мигрантов, но не сделало путь мигрантов до границы ЕС безопаснее. Согласно Международной организации по миграции (МОМ), только в 2016 году количество беженцев, утонувших при попытке пересечения Средиземного моря, насчитывалось четыре тысячи, на тысячу больше, чем в предыдущем году [36].

Приток мигрантов в страны Европейского союза был неравномерным: некоторые страны подверглись большему влиянию миграционного кризиса чем другие, например, Греция и Италия. Инфраструктуры стран не были подготовлены к приему большого числа беженцев, прибывших из Африки и Сирии. Дублинское соглашение игнорировалось. Вместо предоставления убежища, страны позволяли мигрантам двигаться далее по территории Европейского союза, в страны, которые рассматривались людьми наиболее выгодными и благоприятными для проживания. Многие выбирали Германию и Швецию с этой целью, поэтому ЕС принял решение о перемещении беженцев из стран с высоким показателем притока мигрантов в страны с умеренными и более низкими показателями. Впервые за всю историю миграционной политики Европейского союза Европейская Комиссия приняла соглашение переместить 160 тысяч человек из Италии и Греции (и, если необходимо, из других стран) к сентябрю 2017 года, тем самым показывая

существующую солидарность между странами-участницами [37]. К 21 июля 2017 года более 24 тысяч человек были размещены в Европе – 16 774 были высланы из Греции и 2 675 из Италии.

Контроль за незаконными перевозками людей из Африки и Ближнего Востока с целью прекращения эксплуатации и сокращения числа нерегулярных мигрантов также входит в список основных приоритетов Европы. Контрабандисты не только нелегально перевозят людей на территорию Европы, но и рискуют их жизнями. Для борьбы с нелегальным перевозом мигрантов через границу был подписан меморандум о соглашении обмена персональными данными между Европолом и Frontex 4 декабря 2016 года. Европол оказал поддержку (обмен оперативной информацией и услуги их аналитиков) для проведения крупномасштабных операций по предотвращению незаконного ввоза мигрантов в западной части Балканского полуострова (например, операция «Koštana 2015» в сентябре-октябре 2015 года на границе Сербии с участием семи стран ЕС) [38].

Европейский союз также установил сотрудничество с другими странами для поиска совместных решений миграционного кризиса. Страны ЕС в 2016 году заключили соглашение с Турцией, считая ее «безопасной» третьей страной. Согласно этому соглашению, беженцы, достигшие границы Шенгенской зоны, например, Греции, и не подавшие ходатайства на предоставление убежища, должны быть возвращены в Турцию, в то время как мигранты, находящиеся в Турции, могут быть переселены на территорию Европы. Бюджет ЕС, потраченный на реализацию соглашения, достиг 1 миллиона евро, и 2 миллиона евро было выделено странами-участницами ЕС. Однако лишь около 3500 беженцев из трех миллионов эмигрантов в Турции были перемещены таким образом. И менее чем 10 000 беженцев были отправлены из Греции в другие страны ЕС.

Соглашение между Европейскими странами и Турцией, заключенное 18 марта 2016 года, стало образцом для Послания Европейской комиссии от 7 июня 2016 года, основывая базу для партнерства по миграционным вопросам. В Послании были предложены комплексные и ключевые компоненты взаимоотношений между ЕС и третьими странами происхождения или транзита, устанавливались краткосрочные и долгосрочные цели [39]. Мали, Нигерия, Нигер, Сенегал и Эфиопия были определены как приоритетные партнеры. Данный подход позднее распространился на другие страны, например, Ливию, Афганистан и Пакистан. В послании также было предложено создать внешний инвестиционный план, который предположительно возможно было бы

использовать до суммы, достигающей 88 миллионов евро, на основе относительно небольших взносов ЕС и государств – членов Европейского союза.

Несмотря на то, что не существует единого способа регулирования миграционного потока, очень важно проектировать политику в таком ключе, чтобы интеграция беженцев в европейское общество происходила наиболее эффективным образом. Потоки беженцев могут принести много выгоды для экономики и общества развитых стран, если интеграционная политика соблюдается в полной мере.

Существуют две основные системы, предоставляющие доступ людям, не являющимся гражданами ЕС, к рынку труда в странах Шенгенской зоны. Они действуют бок о бок друг с другом. Первая и, пожалуй, самая известная из них — это система свободного передвижения работников, которая применяется только к гражданам Европейского союза. Данная система базируется на принципе равноправия граждан в том, что касается трудовой деятельности. В рамках этой системы, согласно Евростату, около 3-4% из 508 миллионов жителей ЕС живут в стране, не являющейся местом их рождения[40]. Вторая система, касающаяся трудовой миграции, применяется к гражданам третьих стран. Она отличается тем, что мигранты имеют право работать только в одной стране из всех, входящих в Европейский союз, им позволено выбрать работу только в определенных секторах и они не равны в правах с гражданами ЕС. Было принято 15 мер касательно регулярной миграции людей из третьих стран, но Дания не стала участником ни одной из них. Как и в случае с мигрантами — гражданами ЕС, одна из принятых мер предусматривает взносы для социального обеспечения в более чем одной стране Европы. Система предусматривает собирание взносов, сделанных в разных государствах-членах, отсутствие дискриминации и право на экспорт социальных пособий, перечисляемых из одного государства в другое. Однако эта система координации социального обеспечения не сопровождается правом на работу в более чем одном государстве ЕС. Только те мигранты из третьих стран, которые получают право на длительное проживание на территории согласно Директиве 2003/109/ЕС, имеют возможность переехать и работать в другой стране-члене ЕС.

Включение мигрантов в рынок труда происходит по двум схемам. Во-первых, это Директива 2008/50/ЕС по условиям въезда и проживания граждан третьих стран в целях занятости на высококвалифицированных должностях (Голубая карта), которая позволяет достичь статуса, подходящего для долгосрочного проживания на территории. Права, которые имеют держатели голубой карты, лимитированы до одинаковых условий труда с жителями ЕС, социального обеспечения, пенсии, признания иностранных дипломов.

Только через два года они имеют право сменить место работы, и в течение этого времени они остаются «привязаны» к одному работодателю. Это единственная система, позволяющая получить статус гражданина ЕС. Второй способ трудоустройства в Европе описывается в Директиве 2014/36/ЕС о допуске сезонных работников на рынок труда, которых европейские страны обязаны принимать с сентября 2016 года. Это парадигматическая временная рабочая система. Максимальное время пребывания сезонных работников находится в промежутке от пяти до девяти месяцев. Виза на въезд выдается только на основании наличия достаточных средств для проживания, страховки и адекватного места проживания. Директива облегчает получение визы на въезд в течение пяти лет, если ранее индивид проработал в ЕС определенное время. Смена работодателя разрешена для сезонных работников. Что касается прав, Директива устанавливает равенство прав граждан третьих стран и граждан Евросоюза в следующих областях:

- Условия найма (возраст, условия труда (включая оплату и увольнение, рабочее время), требования к здоровью и безопасности на рабочем месте.
- Право на забастовку в соответствии с национальным законодательством, а также свобода собраний и участие в деятельности профсоюзов, включая права и выгоды, предоставляемые такими организациями (например, право вести переговоры и заключать коллективные соглашения) без ущерба национальной политике и общественной безопасности.
- Консультационные услуги, предоставляемые службой занятости
- Образование и профессиональную подготовку
- Признание дипломов, сертификатов и других профессиональных квалификаций
- Налоговые льготы

Данная система может показаться сложной для людей, приезжающих на сезонные работы, но определение прав работников было важно для законодательных институтов, в частности Европейского парламента, который был обеспокоен нарушением прав и эксплуатацией работодателями.

Третья мера, примененная по отношению к гражданам третьих стран, является Директива 2014/66/EU связанная с лицами, переходящими на другую работу в пределах одной корпорации. Эти работники, как и сезонные, временно находятся на территории и не собираются становиться резидентами страны, в которую они приехали. Это применяется к таким работникам, как менеджерам, специалистам или стажерам. Те, кто находится в этой категории, имеют равные права с гражданами ЕС в следующем:

- свобода профсоюзов, собраний и организаций, представляющих интересы рабочих или работодателей без ущерба национальной политике и общественной безопасности.
- Признание дипломов, сертификатов и других профессиональных квалификаций
- Координация социального обеспечения
- Доступ к товарам и услугам и предоставление товаров и услуг, кроме жилых помещений
- Возможность взять с собой некоторых членов семьи в принимающее государство

Что удивительного, так это то, что здесь отсутствует равноправие касательно заработной платы и условий труда. Вместо этого, директива обязывает соблюдение условий, прописанных в законе, нормативных актах и административных положениях и/или универсально применимых коллективных договорах относительно командируемых работников с соответствующим профессиональным образованием при внутрифирменном переводе с похожими условиями занятости помимо заработной платы. Что касается самой заработной платы, то она не должна отличаться от той, которую получают граждане ЕС, занимающие похожие посты в соответствии с законами, коллективными соглашениями страны, в которой находится принимающее учреждение.

Выгоды, которые приносят схемы по временной миграции и которые хвалят некоторые ученые и политики, по крайней мере, пока еще не принесли много пользы для европейского законодательства. Одна из главных забот политиков была проблема равенства граждан третьих стран и жителей Европейского союза. На взгляды законодателей повлияли волнения среди гражданского общества, например, профсоюзов, что мигранты используются для снижения уровня заработной платы и изменения условий труда тех, кто уже занят в рабочей силе Европейского союза. Таким образом, во всех директивах были включены положения, которые касаются этой сферы. С другой стороны, законодательство не затрагивает вопроса об ограничении времени пребывания людей, не являющихся гражданами, на территории ЕС.

Задачи создания экономики, опирающейся на интеллектуальный потенциал, и решения демографических проблем, с которыми сталкивается Европейский союз, привели Европейскую комиссию к осуществлению политики, нацеленной на то, чтобы талантливые люди – граждане ЕС оставались у себя, а талантливые иностранцы прибывали в Европу. Учитывая то, что демографические проблемы стали довольно

ощутимы в странах с развитой экономикой, борьба за высококвалифицированных работников вышла на передний план и была названа «битвой за талант».

Для высококвалифицированных специалистов в странах с развивающейся экономикой, ЕС до сих пор остается привлекательным местом для поиска работы и учебы. Индекс конкурентоспособности, установленный Всемирным экономическим форумом, оценивает возможность «привлечь талант» [41].

Средневзвешенный показатель конкурентоспособности ЕС-27 составляет всего 3,4, в то время как у соперников ЕС показатели почти 6,0. (Подробное описание формирования Индекса приводится в ежегодном докладе Всемирного экономического форума). После Брексита стало заметно ухудшение конкурентоспособности ЕС. Национальная конкурентоспособность находится под влиянием уровня высшего образования, качества институтов, макроэкономической стабильности и других. Еще тревожнее для Европы то, что новые страны выходят на арену, например, Китай, который особенно конкурирует на азиатском рынке труда.

Почему же ЕС отстает, когда его потенциал с точки зрения состоятельности практически не уступает США? Языковой барьер — один из факторов, сдерживающих приток талантливых иностранцев. Кроме того, США рассматривается как страна, предоставляющая больше возможностей в сфере бизнеса и имеющая более низкое налогообложение. Америка также славится тем, что там гораздо легче получить визу для высококвалифицированных работников. Зеленая карта (Green card) широко известна и очень востребована. Современная система голубых карт, действующая в Европе, все же не сравнится с американской. Она была основана в 2009 году для того, чтобы сделать ЕС более привлекательным для молодых и талантливых людей и тем самым усилить наукоемкую экономику [42], однако в 2014 году только 38 774 высококвалифицированных специалистов третьих стран пересекли границы ЕС, в то время как США, население которой составляет 62% от населения Европы, привлекло более 200 000 высококвалифицированных работников. ЕС либо не нацелен на привлечение такого числа людей, либо не может достичь такого масштаба.

3.3.2 АСЕАН: миграционная политика в повестке дня

В АСЕАН входят 10 стран: Бруней, Вьетнам, Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд, Филиппины, Камбоджа, Лаос и Мьянма — общее население более 600 миллионов человек. Их общая цель — сотрудничество в экономической, социальной, культурной и других областях, а также упрочение мира и стабильности в Юго-Восточной Азии.

17 ноября 2017 года государственными членами АСЕАН было подписано соглашение о защите прав трудящихся мигрантов. Президент Филиппин Родриго Дутерте, занимавший пост Председателя АСЕАН в 2017 году, подчеркнул, что данное соглашение является важным документом, который отражает общее обещание укрепить социальную защиту, доступ к правосудию, гуманное и справедливое обращение и доступ к медицинским услугам для трудовых мигрантов [43]. АСЕАН предусмотрела общие принципы, основные права трудящихся и членов их семей, конкретные права и обязательства трудящихся-мигрантов и обязательства самих членов АСЕАН. Подписание данного документа направлено на создание основы для более тесного сотрудничества между государствами-членами по решению проблем трудящихся-мигрантов в регионе. Хотя договор не имеет обязательной юридической силы, государства, входящие в состав АСЕАН обоюдно признали крайне важным. «Мы с нетерпением ожидаем значимой реализации этого знакового документа государствами-членами АСЕАН и призываем к поддержке со стороны всех заинтересованных сторон в этом важном путешествии», — заявил Генеральный секретарь АСЕАН Ле Луонг Минь [44]. Сам президент Филиппин Родриго Дутерте, чья страна в этом году председательствует в АСЕАН, неоднократно называл соглашение о трудовых мигрантах знаковым, поскольку над его разработкой стороны работали около десяти лет [44].

Миграционная политика АСЕАН разрабатывается и изменяется уже на протяжении более чем 18 лет. Правами трудящихся-мигрантов занимаются социокультурное сообщество и сообщество в области политики и безопасности, региональной профессиональной мобильностью ведает Экономическое Сообщество. Оба направления развиваются параллельно, каждое имеет собственные источники регулирования: в отношении прав трудящихся-мигрантов принята Декларация о защите и содействии правам трудящихся-мигрантов 2007 г., создан специальный орган — Комитет АСЕАН по вопросам декларации по защите и поощрению прав трудящихся-мигрантов, его деятельность координируется Межправительственной Комиссией АСЕАН по поощрению и защите прав человека.

В начале 2000-х годов в развитие доклада Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации профсоюзными организациями АСЕАН обсуждался вопрос о возможности принятия Социальной Хартии АСЕАН в качестве регионального соглашения, закрепляющего трудовые стандарты и права мигрантов. Проект Социальной Хартии не получил поддержки со стороны правительств государств-членов АСЕАН, в том числе и потому, что большинство членов организации видели в области заключения

соглашений трудовых прав опасность утраты конкурентных преимуществ в мировой торговле. Одной из альтернатив Социальной хартии, стала Декларация о защите и содействии правам трудящихся-мигрантов. Документ был принят 13 января 2007 г., раньше, чем Устав организации. Декларация АСЕАН призывает отправляющие и принимающие страны содействовать полному раскрытию потенциала и достоинства трудящихся-мигрантов; сотрудничать в решении дел мигрантов, которые становятся нелегальными не по собственной вине, а также принять во внимание основные права трудящихся-мигрантов и членов их семей, уже проживающих в стране назначения [43]. В то же время декларация подчеркивает, «ничто в настоящей декларации не может толковаться как подразумевающее установление постоянного статуса для трудящихся-мигрантов, не имеющих документов» [45]. Декларация гласит, что страны, отдающие и принимающие мигрантов, должны принимать в расчет фундаментальные права и достоинство трудовых мигрантов при безусловном праве принимающих стран применять на своей территории свои собственные правовые и политические нормы приема иностранцев[45].

Сегодня, согласно документам 2017 года, АСЕАН сконцентрирована на определенных аспектах миграционного регулирования: усиление социальной защиты, доступ к правосудию и здравоохранению мигрантов из стран региона, запрет конфискации паспортов, взимания чрезмерной платы за оформление трудовых документов, призыв уважать их право на справедливое вознаграждение и право вступать в профсоюзы и ассоциации.

Рабочие могут воспользоваться возможностями, созданными в результате дальнейшей интеграции, но насколько они будут ими пользоваться, отчасти зависит от степени свободы их передвижения в пределах ассоциации. Для того чтобы благотворные последствия интеграции стали ощутимы, работники должны иметь возможность менять не только сферу занятости, но и свободно выходить на рынок труда в другой стране АСЕАН. Однако барьеры для мобильности рабочей силы делают такие шаги дорогостоящими, иными словами, мигрантам становится не выгодно менять сферу трудоустройства и страну. Эти барьеры включают трудоемкие поиски работы; несоответствия навыков, которые возникают, когда навыки работника не могут быть полностью переданы между фирмами, профессиями или секторами; жесткая политика правительств государств-членов в области занятости, такая как законодательство о защите занятости; высокие затраты на набор персонала из-за налогов на иностранную рабочую силу и т.д. В отсутствие таких барьеров рабочие могли бы свободно переключаться на

работу в поисках более высокой заработной платы. Государства-члены АСЕАН предприняли шаги по сокращению барьеров для мобильности рабочей силы в рамках своих усилий по содействию региональной интеграции (рисунок 2) [46]. В 1995 году принято соглашение по созданию зоны свободной торговли для товаров, услуг и инвестиций для информационных компаний, 2003 - договоренность об объединение интересов стран юго-восточной Азии для дальнейшего развития, 2007 –разработка Экономического сообщества и декларация по защите трудящихся мигрантов, 2009 – первый форум по миграционным вопросам, 2012 – согласие о мобильности рабочей силы, 2015 – новые собрания миграционного форума и начало деятельности Экономического сообщества.

У АСЕАН свой взгляд на привлечение мигрантов в свои страны, что отличает их политику от других национальных сообществ. Они создают определенные барьеры для входа на рынок труда, подписывая взаимные соглашения и регулируя общую миграционную деятельность ассоциации. В 2007 году Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) согласилась с весьма серьезной целью ускорить создание Экономического сообщества АСЕАН (АЕС) к 2015 году, которое в основном предназначено для превращения региона в единый рынок и производственную базу, а также свободный поток квалифицированной рабочей силы. Однако этот поток, предусмотренный лидерами АСЕАН, отличается от понятия свободных потоков рабочей силы, как это понимается в литературе или обычной практике в Европе, Карибском сообществе (КАРИКОМ) и других регионах. Вместо того, чтобы стремиться к неограниченному или «свободному» потоку квалифицированной рабочей силы, АЕС стремится предложить способы облегчения «более свободного» потока, главным образом путем внедрения соглашений о взаимном признании на основе национальных и квалификационных рамок АСЕАН, а также облегчения выдачи временной визы.

Большинство мигрантов из стран АСЕАН являются неквалифицированными работниками (более 87% являются низкоквалифицированными), а нерегулярная миграция остается неразрешимой проблемой. Эти потоки сосредоточены в нескольких коридорах. Пять ведущих коридоров - Мьянма в Таиланд, Индонезию в Малайзию, Малайзию в Сингапур, Лаосскую Республику в Таиланд и Камбоджу в Таиланд - составляют 88 процентов от общего количества мигрантов из стран АСЕАН.

Государства-члены АСЕАН разработали различные подходы к признанию квалификаций и навыков иностранных работников. Действительно, есть все больше свидетельств того, что мигранты в регионе часто не могут реализовать свои навыки при

трудоустройстве, потому что их квалификация, опыт и знания оказываются невостребованными. Это представляет собой потерю для принимающих стран и самих мигрантов. На макроуровне это скажется на более низких уровнях экономического роста, производительности труда и конкурентоспособности страны. Для решения этой проблемы государства-члены АСЕАН предпринимают две ключевые инициативы, одна из которых - соглашение о взаимном признании шести ключевых профессиях: инженеры, медсестры, архитекторы, врачи, стоматологи и занятые в сфере туризма. Для трудоустройства по этим профессиям, за исключением сектора туризма, Комитет АСЕАН по вопросам Декларации по защите и поощрению прав трудящихся-мигрантов требует минимальный стаж в стране происхождения: стоматологи должны иметь стаж работы не менее пяти лет в стране-исхода, практикующие медсестры должны активно практиковать не менее трех лет, инженеры должны иметь семилетний опыт после окончания ВУЗа, архитекторы должны практиковать не менее 10 лет, пять из них после получения лицензии на строительство. Эти ограничения создают дополнительные барьеры для входа на рынок труда принимающей страны.

Другая инициатива заключается в том, что АСЕАН также создала рамки для измерения уровней образовательных или учебных достижений, которые упрощают признание квалификаций в различных системах государств-членов АСЕАН. Если он будет надлежащим образом и широко использоваться, он может способствовать большей мобильности работников и студентов в АСЕАН.

Судя по этим инициативам, государства-члены АСЕАН не стремятся содействовать полностью неограниченному «свободному» потоку квалифицированной рабочей силы, как это обычно происходит в других регионах. Соглашение о движении физических лиц (MNP) и Комплексное инвестиционное соглашение ASEAN (ACIA) не распространяется на лиц, ищущих работу, гражданство, проживание или постоянное место жительства в другом государстве-члене АСЕАН. Совершенно очевидно, например, что ACIA применяется только к лицам, нанятым зарегистрированной компанией в стране происхождения. АЕС не гарантирует или не нацелено на полную мобильность рабочей силы даже среди высококвалифицированных специалистов. В деятельности АСЕАН это происходит не так открыто, как в Европейском союзе (ЕС) или Европейской экономической зоне, где гражданин может свободно перемещаться, проживать и искать работу в любом государстве-члене независимо от уровня квалификации. АСЕАН также менее амбициозна по сравнению с менее масштабными региональными группировками, такими как КАРИКОМ (политическая и экономическая организация из 15 стран

Карибского бассейна и зависимых стран), что позволяет безвизовый въезд среди высококвалифицированных специалистов [47].

Вопросы международной миграции считаются более эффективными как на двусторонней, так и на региональной основе. Например, декларация АСЕАН о защите и поощрении прав трудящихся-мигрантов, подписанная в 2007 году, приветствуется как шаг в правильном направлении, она вызвала организацию Комитета АСЕАН по осуществлению декларации, а также создание Форума АСЕАН по труду мигрантов. Существует также Экономическое сообщество АСЕАН (АЕС), которое предусмотрело свободное перемещение квалифицированной рабочей силы к 2015 году. Соглашения о взаимном признании (MRA) для содействия этому были заключены для нескольких профессий. Если рамки АЕС могут быть расширены для охвата низкоквалифицированных работников в ближайшем будущем, то это окажется одним из важных региональных объектов, которые могут способствовать упорядоченной международной трудовой миграции в область.

Несмотря на хорошее намерение, реализация двусторонних соглашений может столкнуться с проблемой, такой как реализация национальной политики в области миграции. Поучительный опыт Таиланда в осуществлении меморандума о взаимопонимании со странами выявляет следующие проблемы, препятствующие его реализации: сложные административные требования, требуемые для выполнения положений; относительно высокая стоимость перемещения работников, нестабильная политическая ситуация в странах-партнерах, в частности в Мьянме; проблемы с гражданством; сомнительная эффективность, поскольку высокая стоимость и сложность правовой миграции не решены. Примечательно, что с похожими вопросами сталкиваются и при реализации национальной миграционной политики [47].

В ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) страны с более высоким уровнем дохода, с меньшим количеством молодежи склонны привлекать мигрантов, создавая надежды на более высокую заработную плату и возможности трудоустройства. Таким образом, возникает неравномерное распределение миграционных потоков внутри объединения.

Также существуют проблемы препятствия на пути передачи навыков и опыта между странами, которые обостряются в регулируемых профессиях, где применение права на практику может быть чрезвычайно трудоемким и трудным процессом для иностранных граждан в отношении признания их дипломов. Некоторые страны, такие как Филиппины, имеют конституционные положения, запрещающие трудящимся-мигрантам

получать лицензию в некоторых профессиях. Наряду с взаимным признанием квалификаций и опыта, другие ключевые факторы, которые формируют процесс миграции, требуют регионального сотрудничества и совместных действий. Прежде всего, среди этих решающих факторов - анализ спроса и предложения на рынке, политика приема и визы, политика эмиграции стран происхождения и процесса найма. Без совместного и всестороннего решения этих взаимосвязанных вопросов страны АСЕАН сталкиваются с риском того, что компетентные органы будут внедрять МРА непоследовательно, что может привести к тому, что стремление к свободной квалифицированной рабочей силе никогда не будет реализовано.

Более того, страны-члены АСЕАН становятся более взаимозависимыми. Поэтому возможности для дальнейшего экономического и политического развития заключается в том, чтобы использовать движущие силы стран таким образом, чтобы поощрять более широкий, всеобъемлющий рост, а также использовать экономическую конкурентоспособность в регионе. С растущим, динамичным рынком более 600 миллионов потребителей и совокупным валовым внутренним продуктом (ВВП), составляющим почти 3 триллиона долларов США, регион АСЕАН еще больше выиграет от принятия комплексного подхода по вопросам квалификации и работоспособности мигрантов. Преимущества, которые иностранные квалифицированные рабочие внесли в экономику Сингапура, а также Таиланда и Малайзии в какой-то степени, продемонстрировали положительный эффект. Важно сфокусироваться на долгосрочном видении развития человеческого капитала и экономического роста. Более свободный поток квалифицированной рабочей силы может помочь решить некоторые из самых сложных проблем в регионе, прежде всего, растущий разрыв в знаниях. В многочисленных отчетах подчеркивается разрыв между знаниями и навыками, которые высшие учебные заведения АСЕАН предоставляют выпускникам и тем, кого требуют сегодняшние работодатели. Недавние исследования Международной организации труда (МОТ) выявили нехватку квалифицированных кадров в нескольких ключевых секторах в АСЕАН, включая горнодобывающую промышленность, торговлю, гидроэнергетику, гостиничный и ресторанный бизнес, телекоммуникации и информационные технологии.

Более открытый квалифицированный рабочий режим в АСЕАН может также помочь решить растущую проблему безработицы среди молодежи в регионе, особенно среди хорошо образованных. Согласно оценкам МОТ в 2012 году, около 12,7% молодых людей, или 73 млн. человек, были безработными в АСЕАН, причем уровень безработицы на Филиппинах составил 16%, в Индонезии - 19,6%. Потенциальные издержки

бездействия огромны. Для того чтобы наиболее перспективные отрасли региона оставались на региональном уровне и даже конкурентоспособны на глобальном уровне, требовалось присутствие хорошо подготовленной рабочей силы. Осознание стремления АСЕАН к свободному потоку квалифицированной рабочей силы имеет ключевое значение для более эффективного управления человеческим капиталом региона и содействия региональной конкурентоспособности и развитию.

В ходе исследования научного института [48] были определены темы, которые могут быть полезными для обсуждений при разработке инструмента АСЕАН для международной трудовой миграции, а именно: международная миграция для объединения национальных и региональных усилий в области развития; важность как двусторонних, так и многосторонних соглашений; важность признания различий в политике на рынке труда в отправляющих и принимающих странах при разработке защиты трудящихся-мигрантов; необходимость рассмотрения общего административного потенциала при разработке мер по регулированию миграции; важность привлечения субнациональных органов к управлению миграцией; необходимость расширения сотрудничества в области незаконной миграции; и признание того, что защита, предусмотренная государством, не должна быть «желаемой» мигрантом, следовательно, необходимо проводить проверки, чтобы выяснить эффективность мер защиты. Хотя многие из этих тем не новы, опыт стран-исследователей как отправляющих и принимающих стран предоставляет им новые повороты и перспективы [48].

3.3.3 Регулирование миграции в рамках НАФТА

НАФТА — региональное объединение, в котором доминирует иммиграция. Почти 13% населения этого объединения иностранного происхождения. Каждый год сотни тысяч мигрантов прибывают в Канаду и США. США — главная страна назначения для эмигрантов на глобальном уровне, с 46.6 миллионами людей иностранного происхождения (2015), представление 14.5% целого населения, с потоком иммигрантов больше чем 2 миллионов в год. Канада, в свою очередь, имеет поток иммигрантов почти 800 тысяч человек в год (на основе разрешения на постоянное место жительства), и одна из стран с самым многочисленным населением иностранного происхождения в процент (почти 22% его общей численности населения в 2015). Канада занимает третье место после США и Испании, как одна из принимающих стран для латиноамериканских и Карибских эмигрантов.

Североамериканская зона свободной торговли объединяет три крупнейшие экономики Северной Америки с момента вступления договора в силу в 1994 году. Сотрудничество Канады, США и Мексики предполагает в качестве цели устранение всех препятствий для свободной торговли и движения инвестиционных потоков между странами. Несмотря на то, что зона свободной торговли проецируется на все три государства, на практике их партнерство можно назвать двусторонним: между Канадой и США, Мексикой и США, а также в меньшей степени Мексикой и Канадой. НАФТА выступает гарантом либерализации торговли путем снятия любых барьеров, препятствующих свободному перемещению товаров и инвестиций. Кроме этого, объединение ставит перед собой цель нивелировать диспропорции в развитии стран-участниц посредством создания устойчивой экономической базы. В перспективе такой подход подразумевает формирование стимулов у населения для дальнейшего совершенствования национальной экономики и, соответственно, снижение иммиграционного потока. В большей степени, это касается граничащей с США Мексики.

В своем последнем докладе о новых тенденциях мексиканской миграции в США исследователи Pew Research Center наиболее емко охарактеризовали ситуацию, сложившуюся между Мексикой и ее северным соседом: «Если окинуть взором всю историю Соединенных Штатов, мы видим, что ни одна страна в мире не дала США столько иммигрантов, сколько Мексика за последние 40 лет»[49]. При этом речь идет не только о въезде легальных иностранцев, но и о колоссальном притоке нелегальных мигрантов, пересекающих границу двух стран, несмотря на суровость последующего наказания и сомнительные перспективы дальнейшего проживания в принимающем

государстве. Проблемы перемещения трудовой рабочей силы также касаются взаимодействия Канады и ее партнеров по союзу, однако степень этого передвижения не носит столь критичный характер, чтобы подвергаться трудоемкому анализу.

Столь обсуждаемые в научных кругах и прессе вопросы миграции пока не входят в юрисдикцию НАФТА, однако уже сейчас видна необходимость создания политики, отвечающей современным вызовам новых мировых тенденций. На данном этапе иммиграция, напрямую связанная с решениями, принимаемыми внутри зоны свободной торговли, косвенно регулируется через экономические, а в некоторых случаях политические меры. Мнение специалистов радикально разнятся, когда дело касается, эффективны ли действия правительств и выгодны ли они для людей, живущих в данных странах. И что самое главное, как отразятся принимаемые главами государств меры на иммиграцию населения в краткосрочной и долгосрочной перспективе [50].

3.3.4 Передвижение рабочей силы в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) в контексте международных режимов регулирования миграции

В 1990-х годах, многие наблюдатели отметили убывание российского влияния на постсоветском пространстве, в частности, в пяти государствах Центральной Азии, которые активно стремятся развивать новые двусторонние отношения с другими странами, особенно на Ближнем Востоке и в Азии. Однако в начале 2000-х годов ситуация изменилась, и Россия сделала яркое возвращение на сцену в Центральной Азии, как в геополитическом и экономическом плане. Это возвращение может частично быть результатом нового и слабо изученного явления: миграции. Действительно, на рубеже 2000-х годов, эмиграция «этнических» русских начала терять свою значимость по сравнению с быстрым развитием миграционных потоков других национальностей Центральной Азии. Потоки сезонных рабочих приходят в Россию в основном из Таджикистана, Кыргызстана и Узбекистана и представляют собой, в настоящее время, наиболее динамичное миграционное движение в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ). Постсоветское пространство является одной из областей, наиболее подверженных крупномасштабным внутренним миграциям. Эти миграции играют все более важную экономическую и социальную роль как в принимающей стране (Россия), так и в странах исхода в Средней Азии. Они также лежат в основе основных вопросов в внутренней и внешней политике этих стран - потенциально вызывая большой социальную нестабильность. Таким образом, явление внутренней евразийской миграции дает ученым возможность переосмыслить отношения между бывшей метрополией и ее периферией [51: 101-119].

4 Дифференциация миграционных потоков: международно-правовой и политический аспекты

Очевидно, что международные миграции представляют собой глобальный вызов. Ответ на этот вызов, однако, носит национальный характер. Феномен, который явно имеет глобальную природу и глобальные масштабы, осмысляется в теоретической рамке национального государства. Исследователи давно обратили на это внимание. Тем не менее, «нацио-центричный» подход к феномену международных (т.е. транснациональных) остается доминирующим как в академической литературе, так и в экспертно-политическом дискурсе – по той, прежде всего, причине, что именно национальное государство выступает ключевым институтом мировой политики.

Международная - транснациональная - миграция не поддается контролю и управлению на уровне национальных государств. Такое управление возможно лишь на над-государственном уровне. Однако сама постановка вопроса в подобном ключе не встречает достаточного отклика. Государства пока не обнаруживают готовности к обсуждению глобальных форматов регулирования в данной сфере [52] (Khalid Koser и др.). Такая ситуация, кстати, контрастирует с ситуацией во многих других сферах – от торговли и финансов до здравоохранения и окружающей среды.

Возможно, осознавая это противоречие, Генеральная ассамблея ООН приняла в июне 2016 резолюцию о том, что МОМ станет частью системы ООН. В сентябре было подписано соглашение о сотрудничестве между ООН и МОМ, результатом которого станет преобразование МОМ в специальный комитет ООН (правда, при этом не финансируемый из бюджета последней).

Международные миграции затрагивают жизни миллионов людей – причем не только тех, кто непосредственно вовлечен в данный процесс. Это (а) близкие, зависящие от денежных поступлений и иной помощи от мигрантов; (б) работодатели, чей бизнес потерпел бы ощутимый ущерб или вовсе развалился, если бы исчезли занятые в нем мигранты; (в) работники в сфере малого и среднего бизнеса, чьими работодателями выступают мигранты.

Под воздействием миграций существенно меняется социальная структура и распределение гендерных ролей в отдающих странах. Если женщины до недавнего времени рассматривались многими азиатскими и африканскими обществами исключительно как матери и домохозяйки, то сегодня происходят заметные сдвиги в понимании роли женщины.

В принимающих странах присутствие новоприбывшего населения также имеет далеко идущие последствия – от массовой профессиональной переориентации местного населения (покидающего сферу низко квалифицированного и непрестижного труда) до специфических социальных напряжений, связанных с миграцией (демпинг зарплат на нижних этажах пирамиды оплаты труда, безопасность, уровень социальной сплоченности).

Международные миграции ведут к ощутимым и глубоко значимым изменениям культурного ландшафта – прежде всего, принимающих стран. В этих странах происходят трансформации на всех уровнях культуры – от кухни и моды до популярной музыки, театра и кинематографа. Однако под влиянием миграций постепенно меняется и культурный ландшафт отдающих стран. Люди, долгое время прожившие в ином социокультурном окружении, приезжая в страну происхождения, привносят с собой новые паттерны поведения и новые культурные формы.

Значительное число международных мигрантов находится в условиях крайней правовой незащищенности и физической уязвимости. Миллионы людей, перемещающихся из страны в страну (в особенности женщины и дети) подвергаются сверхэксплуатации, насилию, принудительному вовлечению в секс-индустрию и т.д. С каждым годом растет число жертв торговли людьми. В развитых – и декларирующих свою приверженность ценностям либерального гуманизма – странах получил распространение феномен фактического рабства.

Выражения «международные миграции» и «глобальные миграции» зачастую используются как синонимичные. Однако это неточно. Миграции носили международный характер с незапамятных времен – в той мере, в какой люди перемещались из одной страны в другую. Глобальный же характер они приобрели сравнительно недавно – в конце 20-начале 21 столетий. Это выразилось, во-первых, в масштабах, а во-вторых, в географическом охвате международных миграций в упомянутый период.

В эпоху глобализации возросла роль такого pull-фактора, как потребность государств Севера в работниках. По мнению ряда экспертов, этот фактор имеет даже большую значимость, чем значимость push-факторов в государствах Юга (бедность и избыток трудоспособного населения). Как бы то ни было, отношения стран Севера и стран Юга в сфере миграции не могут быть описаны как великодушное согласие первых принимать приезжих из слабо развитых регионов глобального Юга. Эти отношения характеризует взаимная зависимость.

Кроме того, в миграционных потоках, идущих в направлении индустриально развитых стран Океании, Северной Америки и Западной Европы, все меньшей становится доля неграмотных выходцев из сельских регионов и все больше – доля образованных представителей городского среднего класса [53].

Высокая резистентность международных миграций по отношению к административно-политическому воздействию

Будучи обусловлены объективными процессами, происходящими в мировой экономике и мировой социальной системе, миграционные процессы также являются объективными, в силу чего слабо поддаются регулированию – по крайней мере, на национально-государственном уровне. Усилия отдельных государств с целью остановить, затормозить или, напротив, стимулировать определенные миграционные потоки, редко приносят желаемый результат.

Смена паттерна миграционного поведения в глобальном масштабе

Если традиционный паттерн поведения международных мигрантов – переселение в другую страну на постоянное место жительства, то в последние три десятилетия XX века сложился другой паттерн: маятниковая (временная) миграция. Это люди, которые мигрируют между двумя (или более) странами, покидая страну происхождения на относительно короткий срок – от нескольких месяцев до нескольких недель и даже дней. Число таких мигрантов постоянно растет.

Изменение гендерной структуры международных миграций

Произнося слово «мигрант», обычный человек, как правило, представляет себе мужчину. Между тем около половины мигрантского населения планеты составляют женщины. Доля женщин среди мигрантов растет, что обусловлено рядом причин. Это и востребованность определенных профессий, традиционно выполняемых женщинами (сиделки, няни, горничные и т.д.), и смена гендерных ролей в «традиционных» обществах (например, в странах Центральной Азии, где в силу экономических трудностей именно женщины оказываются основным кормильцем семьи), и недостаточный заработок мужчины-мигранта, вынужденного опираться на супругу как на второго работника.

Симптоматично, что в структуре миграционных потоков в пределах Европейского Союза – из Словении, Болгарии, Хорватии и других восточно-европейских стран в сторону Запада – более 70% составляют женщины

Многие из стран, выступающих источником миграционных потоков («отдающие») одновременно сегодня выступают магнитами для мигрантов из других государств (т.е. «принимающими»). Наиболее яркие иллюстрации этого процесса – Индия и Китай. В

1970-1980е годы аналогичный процесс происходил на европейском континенте, когда ряд государств, таких как Испания, Португалия, Италия, Греция, Ирландия, не переставая выступать в качестве «отдающих», приобрели качество принимающих. В 1990е годы в тот же ряд вступили Польша, Венгрия и другие восточноевропейские страны, а также Россия.

В экспертной литературе терминам «незаконная/нелегальная» миграция предпочитают термины «недокументированная»/ «неурегулированная» (irregular). Такое предпочтение обусловлено, в первую очередь, негативной нагруженностью понятий «незаконный мигрант» («нелегал»). Эти понятия предполагают правонарушение, которое индивид совершает сознательно. Однако далеко не все мигрирующие индивиды, находящиеся вне правового поля, оказались там сознательно. Отсутствие надлежащих документов (действующей визы, разрешения на работу и т.д.) может быть обусловлено множеством обстоятельств, на которые они не в силах повлиять. Кроме того, люди, пересекающие границу между государствами, спасаясь от войны или политических преследований (беженцы) до момента, пока они не получили соответствующего статуса, являются беженцами лишь с точки зрения международного права (в частности, Женевской конвенции 1951 г. и Протокола 1997). С точки же зрения национальных законодательств они являются «лицами, ищущими убежища». До тех пор, пока они такого статуса не получили (и тем более пока они не подали соответствующее ходатайство), они беженцами не признаются. А в случае, если по каким-либо причинам их ходатайство отклонено, беженец с формально-юридической точки зрения есть не кто иной, как «незаконный мигрант». Рост недокументированной миграции в современном мире (примерно каждый шестой из всех международных мигрантов) обусловлен целым рядом причин, среди которых увеличение числа беженцев, налаженные маршруты торговли людьми, развитая инфраструктура теневой экономики.

Для обозначения этого феномена используют также понятия «транснациональные сообщества» или «диаспоры». Суть дела заключается в том, что в результате современных миграций (прежде всего, трудовой миграции) возникают особые пространства коммуникации, которые не могут быть однозначно локализованы – «привязаны» либо к стране происхождения мигрантов, либо к стране их проживания. Это пространство в известном смысле находится между странами. Члены транснациональных сообществ не сплочены друг с другом общей идентичностью или лояльностью (культурной или политической) – их связь друг с другом определяется сетью взаимодействий. С развитием транснациональных сообществ коррелирует смена паттерна миграционного поведения, о которой шла речь выше. Благодаря наличию развитых миграционных сетей исчезает

необходимость в постоянном пребывании на одном месте. Мигранты становятся более мобильными.

В рамках таких объединений, как Европейский союз, существует свобода передвижения – включая право на получение работы для граждан всех государств-членов. Кроме того, свободой передвижения на территории ЕС пользуются американские и канадские граждане.

Однако ключевым вызовом для национальных правительств остается проблема регуляции вынужденных и недокументированных потоков. В течение первой половины 2014 года число мигрантов, прибывающих по Средиземному морю (из Ливии) в Италию и Мальту, увеличилось на 500%. Новая волна миграции на данном направлении возникла после миграционных всплесков (64,3 тыс.) 2011 года в результате «Арабской весны» и включает в себя мигрантов из Эритреи, Сирии, а также Мали и Судана. По данным Европейского агентства по пограничному контролю «Frontex», в течение первых месяцев 2014 года количество мигрантов составило 78,3 тыс. человек. За весь 2014 год по всем миграционным направлениям в Европу прибыло около 250 тыс. мигрантов. В 2015 году в Европу прибыло 1,047 млн беженцев (около 850 тыс. – в Грецию и 150 тыс. – в Италию, при этом 3770 человек погибли или пропали без вести) в основном из Сирии (50%), Афганистана (20%) и Ирака (7%) [54]. В 2016 году в Европу прибыло 388 тыс. беженцев (около 177 тыс. – в Грецию и 150 тыс. – в Италию, при этом 5082 человек погибли или пропали без вести), из них Греция в основном принимала мигрантов из Сирии (47%), Афганистана (24%) и Ирака (15%), а Италия – из Нигерии (21%), Эритреи (11%) и стран Западной Африки (32%) [55]. В 2016 году Евросоюз разработал схему релокации 9940 мигрантов из Италии и Греции в другие страны-члены ЕС: больше всего мигрантов пришлось на долю Франции (2702 чел.), за ней следуют Нидерланды (1216 чел.) и Германия (1099 чел.). В первом квартале 2017 года в Европу (в основном в Италию) прибыло около 30 тыс. мигрантов, что говорит о тенденции сокращения миграции по сравнению с 2016 годом. Поскольку в Евросоюзе не удалось разработать программу распределения мигрантов в 28-ми странах-членах ЕС, Ангела Меркель приняла решение о том, что Германия примет всех мигрантов.

4.1 Проблема дифференциации потоков в миграционной политике Франции

С 1992 и до 2013 года ежегодный объем показателей предоставления убежища оставался во Франции неизменным. После 2013 года он стал увеличиваться под влиянием новой политики, а также количественного роста заявлений после президентских выборов 2012 года, на которых победил Франсуа Олланд.

Однако, если рассматривать абсолютные значения, то эти уровни остаются низкими. До 2016 года количество заявлений о предоставлении убежища выросло с 35 тыс. в 2007 году до 85 тыс. в 2016 году; недавний рост с 65 тыс. в 2014 году до 85 тыс. в 2016 году произошел в то время, когда в Германии количество поданных заявлений увеличилось на 800 тыс. С 1992 по 2013 гг. количество удовлетворенных заявлений перестало расти и оставалось на уровне около 10 тыс. в год, после чего увеличилось до 30 тыс. в 2013 году.

С 2014 по 2016 гг. общее количество заявлений о предоставлении убежища увеличилось на 20 443 (+32%). С 2014 по 2016 гг. количество удовлетворенных заявлений увеличилось на 11 762. С 2013 по 2016 гг. количество отказов в предоставлении убежища несколько уменьшилось с 83% до 69% под влиянием новой политики социалистов по окончании президентства Саркози (2007-2012 гг.). В абсолютном выражении приток беженцев составил 26 351 легальных мигрантов, а недавний прирост легальных беженцев составил 11 762 человек. Подводя итог, Франция не приняла большое количество беженцев, а недавний рост притока беженцев в 2015 и 2016 годах составил всего лишь 11 762 человек.

Наблюдался ли существенный приток других категорий мигрантов? Нетто-иммиграция ежегодно составляет от 100 тыс. до 130 тыс. Эта цифра практически не меняется с 2010 года, и не было существенного роста в 2014-2016 годах, когда Европу накрыла мощная волна миграции. Более того, две трети иммигрантов – это семейные мигранты и студенты. Среди прочих мигрантов нет скрытых беженцев.

В 2015 году основными просителями убежища во Франции были граждане из Судана (5091 чел.), Сирии (3403 чел.), Косово (3139 чел.), Бангладеш (3071 чел.) и Гаити (3049 чел.); в 2016 году это были граждане из Судана (5868 чел.), Афганистана (5641 чел.), Гаити (4854 чел.), Албании (4599 чел.) и Сирии (3562 чел.). За исключением Гаити, во всех этих странах имели место вооруженные конфликты.

Как правило, восприятие гражданами действительности не соответствует реальным фактам, по крайней мере то, как они оцениваются. Это объясняется различием культур, идеологий, мнений, а также использованием «фильтров» для формирования у граждан определенного восприятия. Что касается беженцев, то французы находятся под влиянием трех образов, формирующих их восприятие.

С 2015 года граждане Европы как минимум раз в неделю видят по телевизору или в интернете плывущие в море хрупкие лодки, переполненные в основном темнокожими молодыми мигрантами мужского пола. Такая картина вызывает различные чувства:

непонимание подобных условий риска, сочувствие и сострадание этим несчастным, страх перед массовой миграцией. В основе интерпретации таких образов может лежать фактор войн (как фактор отталкивания) либо фактор европейского процветания и демократии (как фактор притяжения).

В 2003 году Франция и Великобритания заключили договор, именуемый «Le Touquet», который направлен на усиление контроля на выезде из Франции с целью сокращения нелегальной иммиграции в Великобританию. Сегодня этот договор подвергается критике за усугубление неразрешенного кризиса, связанного с мигрантами, брошенными на произвол судьбы в городе Кале, откуда они намеревались перебраться (через Ла-Манш) в Великобританию. К тому времени уже не было лагеря мигрантов в Сангатте, который был закрыт за несколько месяцев до этого по требованию Великобритании. Британия, которая не входит в Шенгенскую зону, решила запретить безвизовое пересечение своих границ гражданами стран, не входящих в Евросоюз. Подписанный во время 25-го Франко-британского Саммита вышеупомянутый договор в основном предусматривал совместный контроль морских портов двух стран.

В частности, согласно договору создаются общие пункты иммиграционного контроля, именуемые «джакстапоузды» («juxtaposed»), в портах Ла-Манша и Северного моря: Кале, Булонь-сюр-Мер и Дюнкерк во Франции, и Дувр в Великобритании. Затем в 2009, 2010 и 2014 годах были заключены двусторонние соглашения, которые предусматривают британское финансирование проверок и безопасности пунктов транзита в регионе Кале, который расположен недалеко от порта Дувр. Со своей стороны, возрастает ответственность французских властей по контролю за нелегальной иммиграцией в Великобританию, в том числе через тоннель под Ла-Маншем, тем самым давая ясно понять некоторым критикам, что граница Британии расширилась на территорию Франции.

Кризис беженцев привел к скоплению мигрантов в Кале, которые надеялись перебраться (легально или нелегально) в Соединенное Королевство. Растущие многотысячные (от 7 до 10 тыс. человек) трущобы Кале, именуемые «джунгли», стали новым образом беженцев. 50-80% из этих беженцев могут подать заявление о предоставлении убежища во Франции, но их цель – Соединенное Королевство.

В 2016 году, когда было объявлено о сворачивании «джунглей», сотни мигрантов, не теряющих надежды попасть в Соединенное Королевство, разбили лагерь в центре Парижа. Образ несчастных беженцев в палатках на улице главного мирового центра туризма выглядит особенно удручающе. Это было наглядным доказательством

неспособности Евросоюза и правительства Франции надлежащим образом решить проблему беженцев в чисто гуманитарном аспекте.

5 Россия в международных режимах регулирования миграции

В структуре глобальных миграций Россия играет важную роль как страна транзита. Помимо «кризиса беженцев» 2015-2017 года, многие европейские страны столкнулись с резким ростом лиц из Таджикистана, ищущих убежище на территории ЕС – до 660 человек только за первое полугодие, что превышает показатель за весь 2015 год (527 человек) и за весь 2014 год (105 человек). По экспертным оценкам, на конец 2016 года число граждан Таджикистана просящих убежище в Польше составило более 1000 человек, причем польские власти предотвратили въезд более 3000 граждан Таджикистана в 2015 году. Резкий рост вызван проведением политических репрессий правительством Таджикистана, направленных на политическую оппозицию. Так как граждане могут пересекать Россию и Беларусь без визы, Польша является ближайшим участником Европейского Союза, для тех, кто ищет защиту и убежище, где они идут по стопам более многочисленных чеченских беженцев. Большинству из них не удалось получить шенгенские визы, так как в Душанбе нет польского посольства, а многие были вынуждены покинуть страну в спешке.

По данным Хельсинского фонда по правам человека, таджикским беженцам систематически не предоставляют убежище, и польские пограничники отправляют их обратно в Беларусь, на ежедневной основе нарушая Конвенцию о беженцах от 1951 года. После нескольких десятков попыток, таджикские беженцы стремятся покинуть Беларусь, опасаясь экстрадиции, что не беспочвенно и подтверждено множествами случаев, а также нередко случаи внесудебной экстрадиции, из-за чего таджикские беженцы опасаются искать защиту в России и странах СНГ. Те, кому удастся пересечь границу в Польшу оказываются в сложной и опасной ситуации, так как из 6000 просителей убежища польские власти предоставили статус беженца только 45 людям, а в 2015 году из 541 заявителя - только 1 человеку [57].

Хельсинкский фонд по правам человека обеспокоен судьбой беженцев из Таджикистана так как зачастую, по их мнению, нарушаются права человека. При этом пресс-секретарь, лейтенант SG Агнешка Голиас прокомментировала эту ситуацию словами о том, что поляки ответственны за контроль пограничного движения и более широкой защиты границ Польши. Главная задача польского правительства – соблюдение законов, в дополнении к борьбе с нелегальной миграцией. Власти Польши ссылаются на то, что они действуют в соответствии с буквой закона. Правила въезда на территорию Польши изложены в Шенгенском кодексе о границах и Законе об иностранцах. Решения об отказе во въезде получают те иностранцы, которые не отвечают условиям въезда,

изложенным в нормативных документах. Польша настаивает на том, что Европейский союз должен остановить источники миграции, которыми являются длительные войны в Сирии и конфликты в Африке, Азии и других частях Ближнего Востока. Правительство Польши настоятельно призывало увеличить поставки гуманитарной помощи беженцам в лагерях в Турции, надеясь, что они могут вернуться домой, когда ситуация успокоится и появится возможность вернуться [58].

Португалия традиционно является донором мигрантов, из-за чего правительство предложило принять до 10 тысяч беженцев, чтобы сохранить уровень численности своего населения и помочь в решении кризиса беженцев в Европе. Но беженцы не проявляют интерес к Португалии и стремятся к странам Центральной и Северной Европы, которые постоянно ужесточают меры борьбы с наплывом. Страна сильно пострадала от мирового финансового кризиса, за счет чего вырос уровень безработицы, что в свою очередь привело к оттоку населения. Глава совета по делам беженцев Португалии Терез Тито Мораиш заявил, что от прихода беженцев выиграют регионы в стране, которые стали опустевшими. Большое количество португальцев эмигрировали, и некоторые регионы должны вернуть себе жизнь. Приток беженцев позволит повысить численность рабочей силы в сельское и лесное хозяйство, а также в инженерно-технических областях. Интересным моментом является то, что движение против беженцев в Португалии незначительно и маргинально, а митинги против беженцев привлекают лишь небольшие группы. Также стоит отметить, что Португалия приняла только лишь 32 беженца [59].

Премьер-министр Латвии Марис Кучинскис считает, что крупным государствам-членам Европейского союза стало известно, что беженцы не хотят приезжать в Латвию. Отвечая на вопрос о вкладе Латвии в решении миграционного кризиса в Европе, Кучинскис сказал, что Латвия работает над тем, чтобы сохранить единый Европейский союз в своей деятельности. Латвия вносит свой вклад в так называемой программе Турции, и Латвия оказывает помощь в центрах для беженцев в Греции. Вопрос обязательных квот для беженцев больше не стоит на повестке дня, так как крупные страны понимают, что беженцы не хотят приезжать в Латвию. Тем не менее, Латвия согласилась принять 776 лиц, ищущих убежища в течении следующих двух лет [60]. Парламентский комитет по делам Европы в пятницу дал зеленый свет на план, чтобы получить 1105 беженцев в Литве в течение следующих двух лет. Однако он отверг постоянную обязательную систему квот мигрантов, предложенных Брюсселем и Германии.

Прибалтийские государства начали строительные работы по возведению огромного 250-мильного забора вдоль восточной границы Европы в попытке сдержать приток мигрантов. Эстония, Латвия и Литва приняли решение значительно ужесточить пограничный контроль на фоне опасений смещение потоков мигрантов в обход Греции через Россию. Они присоединятся к растущему числу европейских стран, в том числе Венгрии, Македонии и Болгарии, в строительстве огромных заборов в качестве последней попытки остановить поток мигрантов. Опасения Балтийских стран были усилены ситуациями, с которыми столкнулась Финляндия летом 2015 года, когда около 6000 беженцев перешли на крошечной границе с Россией и попросили убежища. В результате этого Латвия и Эстония начали работу по ограждению своих границ с Россией, в конечном счете создавая неразрывный барьер, который будет протяженностью около 250 миль. В то же время соседняя Литва не имеет границы с Россией, но увеличивает контроль за соседними странами, не являющихся членами Европейского союза, мобилизуя сотни пограничников и подготавливаясь к возможному притоку беженцев. По словам командующего литовской пограничной службы Ренатас Пожела, до прошлого года ни у Норвегии, ни у Финляндии не было никаких проблем миграции на границе с Россией. Затем миграционные потоки на этой границе значительно возросли в течение одной недели [61].

За 2015 год число беженцев, которые пересекли границу из России в Норвегию, составило более 4 тысяч. Правительство Норвегии пообещало депортировать беженцев с российской визой в Россию, даже если они были из другой страны [62]. Норвегия не желает возвращать лиц, ищущих убежища в России, без рассмотрения их требований в индивидуальном порядке. И Россия, и Норвегия должны активизировать свои процедуры предоставления убежища для того, чтобы людям, которые ищут защиты от преследований и вреда, предлагали реальную возможность получить эту защиту. В противном случае обе страны напрямую нарушат свои обязательства по международному праву. Подобными идеями делилась программный директор Московского бюро Human Rights Watch Татьяна Лошкина. За первую половину 2016 года число беженцев, в виду ужесточения пограничного контроля в Норвегии, а также в Дании, Швеции и в других странах Европейского союза, сократилось на 95% по сравнению с прошлым периодом с 23 тысяч человек до 1,2 тысячи. Пресс-секретарь UDI заявил, что это самое низкое число лиц, ищущих убежища, из прибывающих в Норвегию с первых четырех месяцев 1997 года, когда пришло 499 лиц, ищущих убежища [63]. Серьезным стимулом снижения также послужило финансовое поощрение в размере около 840 фунтов для тех беженцев, которые

сделали выбор покинуть страну. Министр интеграции Сильви Листхауг выразила надежду сокращения притока мигрантов и объяснил данную меру тем, что правительству нужно побудить больше людей добровольно поехать назад, давая им немного денег при их выезде. Это позволит сэкономить много денег, потому что содержание людей в центрах убежища обходится дорого. Есть также много людей, которые не имеют права на получение убежища, и их заявления будут отклонены. Эта мера хороша для страны, так как она может побудить их вернуться назад.

С сентября по ноябрь 2015 года поток беженцев в Финляндию был примерно оценен в цифру около 30 тыс. человек, которые в большей степени переходили через границу из Швеции в Торнио (Финляндия). Более 60% всех беженцев были гражданами Ирака [64]. Также финские власти в январе 2016 года заподозрили обходной путь беженцев в Финляндию через Россию, что усугубляет ситуацию с беженцами и отношениями с Россией [65].

Как бы то ни было, взгляд из российской политической перспективы не позволяет оценить еще один весьма существенный фактор для европейской и, в частности, немецкой политики. Это действия гражданских активистов, нацеленные на оказание поддержки беженцам, реализуемые как в виде низовых волонтерских инициатив, так и оказания влияния на принятие политических решений. Так, в Германии существует интегрированное в систему институтов власти «промигрантское лобби» – внушительная сеть правозащитных организаций, представители которых неизменно участвуют в обсуждении вопросов миграционного регулирования на высшем уровне¹.

Разумеется, помимо поддержки политики «открытых дверей» со стороны значительной части немецкого общества, кабинет Ангелы Меркель столкнулся и с заметным сопротивлением выбранному курсу². Наиболее ощутимым последствием политизации «проблемы беженцев» стал рост популярности «Альтернатива для Германии» (АдГ)³. Рейтинг Меркель существенно пострадал в результате событий так называемой «кельнской ночи», когда в канун наступления 2016 иностранные граждане (преимущественно выходцы из Северной Африки и Ближнего Востока) были задерживаемы в массовых сексуальных домогательствах на улицах Кельна. Это событие позволило АдГ использовать язык вражды по отношению к иностранцам для обретения популярности среди наиболее социально депривированных слоев немецкого общества.

¹ Крупнейшая промигрантская ассоциация в Германии Pro Asyl (За убежище) объединяет «гражданских активистов, представителей церкви, профсоюзов, благотворительных и правозащитных организаций» и насчитывает свыше 21 тысячи членов.[75: 73]

² В том числе, в рядах самого партийного объединения ХДС/ХСС.

³ AfD – Alternative fuer Deutschland.

Инсинуации AfD относительно нежелания беженцев интегрироваться в правовое поле никак не подтверждаются криминальной статистикой. Так, эксперт берлинской Современной консалтинговой группы по вопросам безопасности (Modern Security Consulting Group – MOSECON) Ян Сен-Пьер отмечает, что, по данным немецкой полиции, в 2015 году «лица, не являющиеся гражданами Германии, совершили 20% сексуальных преступлений, причем соискатели убежища виновны в 4,8% всей совокупности таких преступлений». А в 2016-ом «просители убежища в Германии совершили 1,1% всех преступлений такого рода». Сен-Пьер также обращает внимание на то обстоятельство, что массовое преступление в Кельне привлекло внимание общественности к проблеме массовых сексуальных домогательств. Однако «во время фестиваля «Октоберфест» в Мюнхене, где участвуют в основном «этнические немцы», тоже происходят сексуальные преступления, и их число возросло...с 21 случая в 2015 году до 31 - в 2016-ом». Но этот сюжет не так занимает СМИ и политиков, как преступления, совершенные иностранцами [66: 54].

Освещение знаменитого «дела девочки Лизы» в российских СМИ⁴, а также предоставление функционерам АдГ медийных площадок вроде Russia Today или Sputnik News, а также страниц ведущих газет для распространения своих идей крайне негативным образом отразилось на отношениях России с руководством Германии⁵. Символическая поддержка крайне правых партий и движений, будь то немецкая АдГ или французский «Национальный фронт» наносит ощутимый вред международному имиджу России. Несмотря на относительные электоральные успехи⁶, возможности этих партий оказывать влияние на политические решения не велики, в то время как риски от их поддержки вполне ощутимы⁷. Повестка, предлагаемая крайне правыми применительно к проблематике безопасности (не допускать в страну новых мигрантов из мусульманских регионов, депортировать или превратить в граждан второго сорта уже въехавших) не способствует улучшению ситуации с безопасностью, а, напротив, ухудшает ее.

Открытая симпатия к мигрантофобным и даже расистским европейским политическим движениям создает внутреннюю турбулентность и для нашей страны, давая

⁴ В результате Франк-Вальтер Штайнмайер был вынужден предостеречь Россию от использования миграционной проблематики в целях «политической пропаганды».

⁵ Дмитрий Стратиевский указывает, что «в течение одного лишь апреля 2016 года было опубликовано 15 статей, так или иначе связанных с высказываниями партийных функционеров АдГ», а в мае того же года «российское иновещание на немецком языке цитировало АдГ 21 раз». Кроме того, «лидер ультраправого крыла АдГ Бьорн Хеке выступал в «Вестях» в роли немецкого комментатора теракта на Рождественской ярмарке в Берлине». Цит. по: [67]

⁶ На последних выборах в бундестаг АдГ набрала 12,6 % голосов, что, безусловно, является беспрецедентным результатом для правопопулистской партии в Германии.

⁷ Подробнее об этом см. в материале, вышедшем в газете «Ведомости» по результатам исследования Центра теоретической и прикладной политологии РАНХиГС: [68]

своего рода «зеленый свет» тем силам, которые могут дестабилизировать крайне чувствительную для России сферу межэтнических отношений.

Вхождение в политический мейнстрим ранее маргинализированных правопопулистских партий в Германии, Франции, Швеции и ряде других европейских стран спровоцировало рост уличного насилия со стороны крипто-фашистских группировок, воспринявших изменение электорального ландшафта как своего рода карт-бланш на активные действия⁸. Безусловно, вспышки насилия со стороны этих группировок, возникли не на ровном месте. Они были, в свою очередь, спровоцированы участвовавшими в последние годы террористическими атаками, ответственность за которые, как правило, берут на себя радикальные исламистские организации. И хотя среди новоприбывших процент причастных к террористической деятельности ничтожно мал, в массовом сознании связка между миграцией и терроризмом стала практически неразрывной [69: 9].

Индоктринация выходцев из мигрантских семей со стороны террористических организаций – это острейший вызов для демократических государств, требующий сосредоточения усилий как со стороны правоохранительных органов, так и институтов гражданского общества. Однако наиболее безответственное решение в этой ситуации – это польститься на призывы экстремистов другого рода – ультранационалистических организаций, призывающих к закрытию границ, массовым депортациям или ограничениям мусульманского населения в правах. Предлагая «простые» рецепты для решения сложных проблем, ультранационалисты лишь усугубляют эти проблемы [70: 9-10].

Так называемый «миграционный кризис» представляет собой *следствие, а не причину дестабилизации* международной системы. Вынужденное перемещение людей, которое в последние годы приобрело для Европы беспрецедентный характер⁹, обусловлено, в первую очередь, *отсутствием устойчивого правового поля* – как в национальном, так и международном измерениях. Главным «выталкивающим фактором» в глобальных миграционных процессах выступает дефицит механизмов защиты прав индивида в странах исхода беженцев. Существенную долю ответственности за нивелировку последствий катастроф, разразившихся в этих странах, несут на себе ведущие мировые державы. Учитывая тот факт, что Россия позиционирует себя в качестве

⁸ Достаточно вспомнить о том, что 17 октября 2015 года на Генриетту Рекер, мэра города Кельна, напал с ножом правый террорист. Мотивом нападения была промигрантская позиция Рекер. См. [113: 64]

⁹ События, которые кажутся европейцам беспрецедентными, для остального мира представляют собой рутинное явление. Напомним, что на страны условного мирового Севера приходится лишь 14% мировых потоков беженцев.

одного из ключевых игроков, способных разрешить ситуацию в Сирии, отношение к работе института предоставления убежища в нашей стране должно быть радикальным образом пересмотрено. Распространенная практика отказа сирийским мигрантам в предоставлении убежища со стороны миграционных властей очевидным образом диссонирует с декларациями о поддержке сирийского народа. Несмотря на то, что число находящихся на территории России выходцев из Сирии не столь значительно по сравнению с европейскими странами, правозащитные организации фиксируют многочисленные случаи отказа в рассмотрении заявления о предоставлении убежища сирийским гражданам, а также практики их высылки на территорию Турции [71: 71-82].

Отказ от такого рода практик и формирование *действенного института убежища* позволит России повысить свой статус на международной арене, поскольку будет способствовать восприятию ее в качестве актора, приверженного принципам соблюдения международного права. Разумеется, либерализация политики в сфере предоставления убежища должна сопровождаться мерами по обеспечению безопасности. Для этого необходимо тесное сотрудничество как с европейскими, так и центральноазиатскими партнерами России по таким вопросам как совместный контроль над границами, выдача подозреваемых в террористической деятельности и т.д. Но прежде всего, необходимо пересмотреть саму систему управленческих установок в области регулирования иррегулярной миграции. *Перефокусировка внимания с запретов и ограничений на расширение возможностей легализации новоприбывших* в конечном итоге способствует улучшению ситуации в сфере безопасности. Чем меньше людей выталкиваются административным образом в правовое поле, тем меньше вероятность их вовлечения в криминальные сети.

6 Перспективы миграционной политики России в контексте международных интеграционных и дезинтеграционных процессов

Основная особенность поиска путей соответствия российской миграционной политики заявленным ООН целям состоит в том, что в нашей стране помимо непроработанности принимаемых в настоящее время законопроектов – в частности, о социокультурной адаптации мигрантов, существует важный фактор административного произвола. Интеграции в легальное поле препятствует наличие барьеров на пути получения необходимых документов, а также полицейский произвол и распространенная практика выдворения из страны.

Самые разные категории мигрантов сталкиваются с трудностями в процессе легализации. О том, что процедура предоставления убежища фактически не работает свидетельствуют следующие цифры: на конец 2016 года число беженцев, имеющих статус, составило 598 человек, а на конец 2015 – 770. В 2017 году число имеющих статус составило 589 человек. Из них 273 человека – украинцы, 352 из Афганистана и всего два из Сирии.

Существует большое количество документов и соглашений, которые подтверждают обязательство РФ предоставлять всеобщее начальное и основное общее образование. В этой области действуют пять международных конвенций. Три на базе ООН – Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, где сказано, что каждый человек имеет право на образование. Россия также является членом Совета Европы, и по Венской конвенции защиты прав человека также гарантирует право на образование. Существует и Конвенция СНГ, 27 статья которой гарантирует начальное и основное общее образование как обязательное и бесплатное. Кроме того, существуют ряд конвенций, затрагивающих сразу несколько определенных категорий мигрантов – Конвенция по правам ребёнка, где гарантируется право на образование; Конвенция по правам инвалидов; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщины; Конвенция о правах лиц, относящихся к меньшинствам и Конвенция о защите прав беженцев. На международном уровне существует множество соглашений, подписанных Российской федерацией, в которых декларируется право на образование. На основании указанных конвенций в 2011-2012 гг. Комитет по экономическим, социальным и культурным делам вынес замечания Российской Федерации в связи с действием системы регистрации, которая в настоящее

время превращена de facto в прописку – то есть не уведомительную, а разрешительную форму.

Особенности российской ситуации заключаются в том, что, начиная со второй половины 1990-х, трудовая миграция превалирует над вынужденной; приблизительно в тот же период формируются основные потоки иностранной рабочей силы. Страны-доноры — это постсоветские государства (прежде всего, Украина, Молдова, три страны Средней Азии — Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан, плюс страны Закавказья [72]), а также несколько государств из так называемого дальнего зарубежья (Китай, Вьетнам, Турция). Люди из бывших советских республик составляют около пяти шестых миграционного притока в России [73]. Объем работников из стран дальнего зарубежья постепенно снижается, начиная с 2007 года, когда были приняты законы, предоставляющие преференции приезжающим их безвизовых стран. Если исходить из количества выданных разрешений на работу и патентов в период с 2010 по 2014 годы, то 83-86% из числа занятых на российском рынке труда составляют граждане стран СНГ. Иностранные работники оказались столь плотно встроены в российский рынок труда (в такой мере стали его частью), что кризис 1998 г. практически не отразился на иммиграционном притоке.

На рубеже 1990-2000 годов в политическом и экспертном дискурсе оформляются две полярные позиции по отношению к внешней миграции: условные «силовики» (или «консерваторы») и «либералы» (или «реформаторы»). Первые являются носителями логики, согласно которой иммиграция представляет собой угрозу безопасности. Назовем эту логику логикой безопасности. Безопасность понимается при этом предельно широко: от уровня преступности и конкуренции за рабочие места до угрозы культурной идентичности и присутствия на территории страны политически нелояльного населения. В либеральной логике, напротив, иммиграция осмысляется как ресурс — причем, не только экономический и демографический, но культурный, и ресурс повышения человеческого капитала. Сторонники либеральной миграционной политики привлекали внимание к тому, что российский рынок труда является гораздо более гибким и объемным, чем это представляется из чиновничьих кабинетов [73]. Поэтому усилия государства должны быть сосредоточены не на ограничении иммиграционного притока, а на минимизации его нелегальной составляющей. Речь идет, в частности, о нелегальной занятости — поскольку в условиях безвизового режима с постсоветскими странами выходцы из этих стран въезжают в Россию законно, но могут при этом незаконно

работать. Безвизовый въезд в Россию имеют граждане всех стран СНГ, за исключением Грузии и Туркмении.

Сторонники либеральной позиции были тогда достаточно широко представлены и бюрократических, и в экспертных кругах, активно участвуя в обсуждении желательного курса государства в сфере миграционного регулирования. Однако победили консерваторы, и миграционное законодательство, принятое в 2002 г., носило жесткий ограничительный характер (т.е. было выдержано в логике безопасности). В результате в течение 2003-2005 г. статистика ФМС фиксирует резкое снижение количества иммигрантов на российском рынке труда — хотя, конечно, было очевидно, что дело заключалось не в числе занятых, а числе зарегистрированных. Это означало, что принятые меры не только не помогли сократить масштабы незаконной занятости, но и привели к увеличению этих масштабов. Осознав это, государство делает довольно решительный шаг в русле либеральной логики. В июле 2006 г. принимаются поправки к миграционному законодательству (вступившие в силу в 2007), которые значительно облегчают легальный вход мигрантов на российский рынок труда. Меняются правила регистрации: отныне мигрантам из безвизовых стран достаточно уведомить власти о своем нахождении в России по определенному адресу, послав документы по почте. Законное пребывание в течение 90 дней могло быть продлено сроком до 1 года в случае, если мигрант нашел работу.

Кроме того, в 2007 г. была радикально увеличена квота на использование иностранной рабочей силы (более 6 млн. чел), что теоретически позволяло оформить разрешение на работу практически всем желающим. Однако не прошло и года, как «консерваторы» отыграли упущенные позиции, и за либеральными мерами последовали меры в прямо противоположном направлении. В середине 2008 г. квота была произвольно уменьшена вдвое, что автоматически вытолкнуло за пределы правового поля целую армию трудовых мигрантов. В 2009 г. и позднее были приняты поправки к закону «Об учете иностранных граждан», которые ужесточали правила регистрации. По сути, это было не движение в сторону отказа от советской системы прописки (разрешительной регистрации), а движение в сторону ее завуалированного восстановления.

В дальнейшем эта ситуация повторялась многократно. Так, в русле либеральной логики могут быть прочитаны следующие решения. В 2010 г. вводится система патентов: желающий работать у физического лица мигрант может купить патент (тогда стоивший 1 тыс. рублей в месяц) — получать разрешение на работу не требуется. В 2014 г. режим квот полностью заменяется режимом выдачи патентов: разрешением на работу (будь то у

физического или у юридического лица) является приобретаемый мигрантом патент. Однако эти меры не являются системными, отражающими последовательный курс на либерализацию миграционного регулирования. Во-первых, процедура получения разрешения на работу после введения патентов не только не упрощается, но, напротив, ощутимо усложняется. Во-вторых, принимаются законы, существенно усложняющие жизнь мигрантов. Это и так называемый «закон о резиновых квартирах», обязывающий человека проживать по тому же адресу, по которому он зарегистрирован (условие, невыполнимое для большинства мигрантов), и «закрытие въезда» — запрет на въезд в Россию в случае совершения более двух административных правонарушений, независимо от степени тяжести. В итоге на начало 2016 г. в списках «невъездных» насчитывалось более 1 млн. 300 тыс. человек — среди них немало людей, совершивших мелкие провинности и даже не подозревавших о том, что они в эти списки попали, до момента пересечения границы в российскую сторону. Кроме того, в этих списках оказались и люди, уже заплатившие штраф за свое правонарушение, т.е. тем самым наказываемые за одно деяние дважды (что, кстати, противоречит Конституции).

Корень проблемы, по мнению многих экспертов, в чрезмерно сложных — непрозрачных и забюрократизированных — правилах регистрации иностранных работников. (Не говоря уже о непрозрачных и отягощенных коррупцией практиках применения этих правил). Вполне может стать, что дело не столько в консерватизме «силовиков», сколько в элементарных материальных интересах. Уместно вести речь о производстве нелегальности — об институциональных условиях, выталкивающих трудовых мигрантов в тень [73]. Как отметил в личном разговоре один бывший чиновник ФМС, регулирование миграции — это большая нефтяная вышка, и те, кто на ней работают, очень недурно зарабатывают. Отдельного разбора в этой связи заслуживает вопрос о деятельности посреднических организаций, предлагающих свои услуги по оформлению разрешительных документов. Они значительно экономят время мигранта, но на порядок увеличивают стоимость процедуры.

В 2000-е и в особенности в 2010-е годы формируется фундаментальная коллизия, прямо связанная с миграционной политикой. Это коллизия евразийской интеграции и национального суверенитета. Вступление в силу договоренностей о создании Таможенного союза (ТС) России, Беларуси и Казахстана в июле 2010 года стало поворотным событием с точки зрения формирования нового управленческого мышления. Интеграционное развитие предполагает диверсификацию управления, транспарентность принятия решений и независимый арбитраж со стороны наднациональных органов.

Провозгласив курс на создание нового политического и экономического объединения – Евразийского экономического союза (ЕАЭС), российское руководство тем самым продемонстрировало готовность обеспечить свободное передвижения товаров, капиталов, услуг и людей из стран-участниц союза на ее территории. Членами ЕАЭС, наряду с Россией, Казахстаном, Беларусью, являются также Армения (с 2014) и Кыргызстан (2015). О своем намерении присоединиться к союзу объявлял Таджикистан. Этой логике, однако, не слишком соответствует логика суверенитета или, если угодно, уже упомянутая выше логика безопасности. И в политическом, и в публичном дискурсе широко распространено негативное отношение к тому факту, что российская граница является прозрачной для постсоветской Центральной Азии. Высказывается требование обустроить границу между РФ и Казахстаном, а в качестве первоочередного шага в этом направлении — ввести визовый режим со всеми центральноазиатскими государствами. Понятно, что подобные меры означали бы полный крах евразийского проекта, поэтому они обсуждаются скорее оппозиционными и внесистемными политиками, чем внутри политического мейнстрима¹⁰. Присутствие логики национальной безопасности, однако, косвенно ощущается и на уровне официальной политики.

Средний вариант прогнозного сценария, основанного на уточненных показателях ООН 1998 года, предполагает, что совокупный объем чистой миграции в Российскую Федерацию за период с 1995 г. по 2050 г. должен составить 7,4 млн. чел.: 2,0 млн. с 1995 г. по 2000 г., 4,1 млн. с 2000 г. по 2025 г., и 1,4 млн. с 2025 г. по 2050 г. Из-за низкой рождаемости население Российской Федерации снизится с 148,1 млн. в 1995 г. до 121,3 млн. в 2050 г. К 2050 г. 6% совокупного населения страны будут составлять мигранты, приехавшие после 1995 г., и их потомки. Численность населения в возрасте 15-64 лет несколько увеличится - с 99,2 млн. в 1995 г. до 103,0 млн. в 2010 г., а затем снизится до 73,6 млн. к 2050 г. Четверть населения Российской Федерации в 2050 г. будут составлять люди в возрасте 65 лет и старше. Из-за неравномерности возрастной структуры населения коэффициент потенциальной поддержки снизится с 6 в 1995 г. до 5,0 в 2005 г., а затем вновь увеличится до 6 в 2010 г. После 2010 г. значение коэффициента уменьшится более чем вдвое - до 2 в 2050 г.

При уровне рождаемости 2,51 детей на одну женщину, данный показатель в РСФСР в 1950-1955 гг. был лишь ненамного выше среднего уровня рождаемости в странах Западной и Северной Европы. Ожидаемая продолжительность жизни на уровне 67,3 лет в период 1950-1955 гг. была в среднем такая же, как и в странах Западной

¹⁰ Среди активных лоббистов такой политики — Владимир Милов, бывший крупный чиновник (замминистра энергетики), а ныне лидер внепарламентской партии «Демократический выбор».

Европы. Рождаемость оставалась на уровне выше естественного воспроизводства населения вплоть до 1965 г., однако упала в Российской Федерации до 1,50 в 1990-1995 гг. и до 1,35 в 1995-2000 гг. Показатель смертности населения оставался неизменным или повышался на протяжении большей части периода после 1965 г., особенно среди совершеннолетних мужчин. В результате в 1995-2000 гг. ожидаемая продолжительность жизни на уровне 66,6 лет была ниже, чем соответствующий показатель для 1950-1955 гг. Тем не менее, удельный вес населения в возрасте 65 лет и старше увеличился от 6% в 1950 г. до 12% в 1995 г. Доля населения в возрасте 15-64 лет также слегка увеличилась - с 65% в 1950 г. до 67% в 1995 г. Коэффициент потенциальной поддержки, который в 1950 г. составлял 10 чел. в возрасте 15-64 лет на одного человека в возрасте 65 или старше, снизился до 6 в 1995 г.

В 1990-1995 гг. фактор международной миграции имел сильное влияние на рост населения Российской Федерации. Подсчитано, что за этот период в Россию въехало 1,8 млн. чел., или в среднем 360 тыс. в год. При этом важно отметить, что в последнее время значительную долю в составе иммигрантов в Российскую Федерацию занимали этнические русские – переселенцы из других республик бывшего СССР.

Прогноз ДЭСВ ООН для России описывает ситуацию, прямо противоположную ситуации во Франции. Сценарий по среднему варианту предусматривает приток мигрантов в категории этнических русских, переселяющихся из бывших республик СССР, несмотря на то, что подобная ситуация вряд ли будет продолжаться в будущем; ожидается, что совокупное число иммигрантов будет насчитывать 7,4 млн. В сценарии II прогнозируются показатели рождаемости и смертности на основе тех же данных, что и в сценарии по среднему варианту: рождаемость в интервале от 1,35 до 1,70, и средняя продолжительность жизни от 66,6 лет в 1995-2000 гг. до 76,7 в 2040-2050 гг.; кроме того, предполагается нулевая миграции после 1995 г. При таких условиях население Российской Федерации будет сокращаться быстрее, чем предусмотрено в сценарии I. Численность его будет 114,2 млн. чел. в 2050 г., т.е. на 7,1 млн. меньше, чем в сценарии I. Сопоставление со сценарием III показывает, что к 2050 г., из-за низкой рождаемости и низкой ожидаемой продолжительности жизни, предполагается резкое сокращение численности населения - на 27 млн. Для того, чтобы восполнить эту потерю, так же, как и в сценарии III, в период между 1995 г. и 2050 г. потребуется обеспечить приток мигрантов, равный в среднем 500 тыс. Согласно сценарию IV, ориентированному на сохранение численности трудоспособного население на постоянном уровне, в период с 2010 г. по 2050 г. необходим будет ежегодный приток миграции объемом 871 чел. тыс.

Судя по принимаемым в настоящее время решениям, российские управленцы явно не в восторге от идеи обеспечить условия для беспрепятственного передвижения по территории России выходцев из Кыргызстана, Казахстана и других стран-членов ЕАЭС. Хотя граждане таких государств пользуются некоторыми преимуществами по сравнению с гражданами других государств¹¹, в своих контактах с российскими органами власти они наталкиваются на множество препятствий. Это, в частности, отказы в регистрации по месту жительства (без которой невозможно получить разрешение на временное пребывание)¹², отказы в регистрации трудовой деятельности под тем или иным предлогом, а также отказы в регистрации предприятий малого и среднего бизнеса, создаваемых мигрантами. Чиновники (например, налоговой службы), которые создают такие препятствия, могут, конечно, делать это из чисто корыстных побуждений (ожидая взятки), но не менее важный мотив в данном случае — убеждение чиновников в том, что мигрантов в России слишком много. Российский политический класс сегодня еще не свыкнулся с мыслью о том, что формирование наднационального объединения требует наднациональных институтов управления и, следовательно, часть функций по регулированию миграции должна быть делегирована органам ЕАЭС.

Можно констатировать, что гарантией привилегированного режима трудоустройства в России для граждан постсоветских государств на сегодняшний день является членство в Евразийском экономическом союзе. В 2015 году было зафиксировано увеличение миграционного притока из стран-участниц ЕАЭС на территорию России и одновременное уменьшение числа иностранных работников из других государств СНГ. При этом Казахстан, Армения и тем более Беларусь не являются основными поставщиками рабочей силы для российского рынка труда, уступая первенство странам Центральной Азии. Учитывая неутешительные демографические прогнозы, в соответствии с которыми, в ближайшее десятилетие убыль трудоспособного населения России может составить от 6 до 8 миллионов человек, ежегодный иммиграционный прирост¹³ должен превышать нынешний на несколько десятков тысяч человек¹⁴. Очевидно, что указанный прирост не может обеспечить и присоединившийся к ЕАЭС Кыргызстан. Основными донорами рабочей силы (как краткосрочной, так и

¹¹ Они, в частности, не нуждаются в получении разрешения на работу (покупке патента).

¹² Оформить такую регистрацию в соответствии с требованиями закона сложно — например, потому, что владелец квартиры, снимаемой мигрантом, не хочет афишировать факт аренды, или потому, что на данной площади зарегистрировано слишком много людей, или потому, что помещение, в котором живет мигрант, не признается пригодным для жилья.

¹³ Превышение числа мигрантов, прибывших в страну для долгосрочного пребывания, над числом выбывших из нее. Также именуется «чистой» или «нетто-миграцией».

¹⁴ Ежегодный миграционный прирост должен составлять не менее 340 000 тысяч человек в течение ближайших десяти лет, а после 2025 года возрасти до 400 000. [74]

долгосрочной) для России выступают Узбекистан и Таджикистан. При этом шансы на вступление Узбекистана в ЕАЭС в настоящее время отсутствуют, а в отношении граждан Таджикистана вводятся все новые ограничения. В 2014 году между правительствами России и Таджикистана было подписано соглашение, согласно которому таджикские иммигранты наделялись правом получения разрешения на работу на срок до трех лет вместо одного года. После введения патентов эти преференции для них были отменены. Кроме того, с января 2015 года граждане Таджикистана должны въезжать в Россию по заграничному паспорту, в то время как раньше они могли это делать, используя национальный. В условиях слабой привлекательности России как страны иммиграции для граждан дальнего зарубежья¹⁵, вопрос о нахождении ресурсов для преодоления демографического кризиса остается открытым. Тем не менее расширение и углубление процессов евразийской интеграции при условии обеспечения прозрачности управленческой системы может способствовать созданию каналов долгосрочной иммиграции в Россию. Модель свободного передвижения, в которой определяющую роль играют экономические (а не бюрократические) факторы является альтернативой как краткосрочной миграции, так и переселенческой стратегии.

Миграция остается одним из важных каналов сохранения устойчивых взаимодействий между бывшими советскими республиками даже в условиях ухудшения официальных отношений между некоторыми из них. Традиционные маршруты внутрисоюзных «паломничеств» и механизмы культурной памяти пока еще связывают жителей этих республик воедино, однако при отсутствии инклюзивной иммиграционной стратегии эти нити неминуемо будут ветшеть. Россия постепенно теряет роль иммиграционного магнита для стран Балтии, Молдовы, Украины и Грузии, в том числе, по геополитическим причинам. Российский политико-управленческий класс навряд ли в полной мере осознает нарастание конкуренции за рабочую силу из стран СНГ как с внешними для постсоветского пространства игроками — Китаем, Турцией и ЕС, так и с внутренними — в первую очередь, с Казахстаном.

Для того, чтобы утвердиться в роли безусловного локомотива реинтеграции постсоветского пространства, России необходимо не только устранить препятствия на пути передвижения и трудоустройства жителей стран-членов ЕАЭС на ее территории, но и не отталкивать граждан тех государств, которые еще не присоединились к этому интеграционному объединению. Создание прозрачных и устойчивых правил игры,

¹⁵ Потенциал миграционного притока из таких стран как Китай, Вьетнам, Афганистан, КНДР, Индии, Пакистан и Бангладеш совокупно оценивается не выше, чем 30 тысяч человек в год. О привлекательности России для долгосрочных мигрантов из стран ОЭСР говорить не приходится.

благоприятного климата для иностранных работников и предпринимателей является гарантией сохранения стабильных отношений с внешнеполитическими партнерами, приобретения новых союзников. Инвестирование усилий в интеграционное строительство дает России шанс впервые в ее истории не зависеть от колебаний политического курса (между консервативным и либеральным полюсами). Система *многоуровневого и диверсифицированного управления* позволяет блокировать коррупционные механизмы благодаря возможности аудита со стороны наднациональных органов, а также предполагает создание платформ для открытого обсуждения решений в миграционной сфере с участием всех заинтересованных сторон (представителей национальных правительств, бизнеса, мигрантских организаций, профсоюзов, НПО).

Наднациональные институты миграционного регулирования, Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) и Суд ЕАЭС, должны располагать полномочиями подвергать санкциям (например, ощутимым штрафам) те органы власти, которые замечены в дискриминации граждан стран-участниц, перемещающихся в границах союза с целью трудовой деятельности. Препятствия на пути создания мигрантами предприятий следует рассматривать как особенно серьезное правонарушение. Кроме того, в рамках ЕАЭС следует незамедлительно создать единую информационную платформу, опираясь на которую жертвы нарушений могли бы подавать жалобы не только в суды национальной юрисдикции, но и в Суд ЕАЭС, а также обращаться с онлайн-петициями в ЕЭК. Эффективному мониторингу случаев нарушения прав работников из стран-членов ЕАЭС могло бы способствовать создание соответствующих национальных агентств.

Силовые структуры стран-участниц Евразийского экономического союза, координируясь друг с другом, должны сфокусироваться на обеспечении безопасности общих границ интеграционного объединения. Соответственно основная часть вопросов миграционной политики должна находиться в ведении министерств труда, образования, строительства и жилищно-коммунального хозяйства.

Другим важным аспектом является *упрощение российского миграционного законодательства*. Сейчас оно существует в крайне запутанном виде, что препятствует интеграции иностранных работников в рынок труда из-за непонимания «правил игры». Принимаемые (с периодичностью до нескольких раз в год) поправки делают законодательство еще более запутанным и потому трудно исполнимым. Необходим его радикальный пересмотр с целью *устранения всех положений, которые служат объективным препятствием прозрачным и свободным от коррупции отношениям на рынке труда*.

Необходимо исходить из безусловного приоритета экономического (рыночного) регулирования миграционных процессов над административно-бюрократическим. Это означает, что центр тяжести в миграционном регулировании должен быть *перенесен с отношения государство/мигранты на отношения работодатели/мигранты*. Роль государства должна сводиться к честному арбитражу — к наблюдению за тем, чтобы в этих отношениях не нарушалось законодательство (в частности, налоговое и трудовое).

Нахождение разумного баланса между эффективностью экономики и защитой национального рынка труда позволит *разрешить коллизию между экономической и политической рациональностями*. Общество должно видеть, что привлечение иностранной рабочей силы не является средством вытеснения российских работников («замещающая миграция», о которой много говорят правые популисты) и что оно не влечет за собой снижения жизненного уровня. В этой связи крайне важны как продуманные решения в сфере макроэкономической и региональной политики, которые приведут к экономическому росту, так и правильная информационная политика. Следует проводить информационные кампании для разъяснения выгод, приносимых иммиграцией, которые в конечном итоге превышают связанные с ней издержки.

Что касается борьбы с теневой занятостью, то она должна заключаться в *акцентировании внимания на стимулах, а не на запретах*. Это в равной мере касается решений в такой сфере, как развитие малого и среднего бизнеса. Опыт развитых стран показывает, что среди мигрантов широко распространена самозанятость. Создавая предприятия малого бизнеса, мигранты создают новые рабочие места. Государство — прежде всего средствами налоговой политики — могло бы способствовать развитию такого бизнеса и созданию рабочих мест.

Один из серьезных вызовов экономического развития России — упадок производственной сферы. Хорошо известно, что львиная доля российского бюджета формируется за счет доходов от продажи энергоресурсов, доля же обрабатывающей промышленности весьма скромна. Эта сфера национальной экономики столкнулась с острой нехваткой квалифицированных специалистов среднего звена — ИТР. В обозримой перспективе эта нехватка будет лишь нарастать, поскольку российская молодежь не стремится получить инженерно-технические специальности. В этой ситуации представляется вполне разумным опереться на молодежь из ближнего зарубежья. Молодые люди из постсоветских стран могли бы занять места в российских вузах (среднеспециальных учебных заведениях), приобретя по их окончании профессии, востребованные народным хозяйством. Для этого, однако, необходимы нестандартные

решения в сфере миграционной политики. Мы имеем в виду материальные и нематериальные стимулы. Это и преференции в получении российского гражданства, и формирование благоприятной, дружественной мигрантам среды. На сегодня такая среда, к сожалению, отсутствует — люди, визуально отличные от принимающего населения, сталкиваются не только с бытовой ксенофобией, но и с риском нападений на почве расовой ненависти.

На сегодняшний день предпринимается очень *мало усилий по интеграции новоприбывшего населения в российское общество* – как на уровне символической, так и на уровне инструментальной политики. Более того, принимаются решения, блокирующие возможность интеграции мигрантов. Так, в январе 2015 г. Министерство образования выпустило приказ, согласно которому условием приема ребенка в школу является наличие у него (у его родителей) регистрации по месту жительства. А поскольку многие мигранты этому требованию не соответствуют, это влечет за собой отказ их детям в праве на образование. Государство *должно расширять каналы доступа мигрантов к образованию*, чтобы получить новых работников, а не создавать потенциальную армию маргинализированных подростков.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важным усилием международного сообщества, направленным на усовершенствование механизмов регулирования миграции и адаптации мигрантов, стало принятие Нью-Йоркской Декларации о беженцах и иммигрантах 19 сентября 2016 года на генеральной ассамблее ООН. Эта декларация впервые заявила о том, что, во-первых, миграция является глобальной тенденцией, процессом и явлением, регулирование которого необходимо производить на международном уровне, и ни одно государство мира в одиночку не может успешно справиться с решением этого вопроса. Во-вторых, важное утверждение данной декларации состоит в том, что мигранты – это прежде всего люди, которые обладают потенциалом, способным принести благо для общества. В-третьих, в декларации зафиксирован план действий, который определяет деятельность как международных организаций, так и всех государств-членов ООН, в том числе России, на последующие два года в области утверждения глобальных принципов регулирования миграции. На эти два года запланированы межправительственные переговоры о Глобальном Договоре о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Принятие декларации предполагает, что в 2018 году будет составлен предварительный текст Глобального Договора о безопасной, упорядоченной, легальной миграции и Глобального Договора о беженцах, в котором будут указаны основные принципы, механизмы взаимодействия государств и реальные обязательства, которые все государства мира готовы взять на себя для того, чтобы защитить права мигрантов.

В качестве информационной основы для переговоров, которые начались в апреле 2017 года, был представлен специальный доклад Питера Сазерленда, представителя генсекретаря ООН по вопросам миграции. Помимо анализа миграционных вопросов в докладе были представлены конкретные рекомендации. Они касаются легализации мигрантов, то есть необходимости предоставления всем иностранным гражданам документов, которые бы позволяли им потом интегрироваться; социальной защиты – установления минимальных стандартов жизнеобеспечения в отношении к мигрантам. Третья рекомендация касалась доступности финансовых услуг и денежных переводов. Если знаете, эта проблема очень актуальна для многих стран, особенно, государств Азии. По результатам переговоров, которые сейчас проходят, организуется огромное количество консультативных совещаний как на региональном уровне, так и на национальном уровнях. Первая тематическая сессия, организованная МОМ, была посвящена вопросам интеграции, и проходила в мае 2017 года в Женеве. В конце ноября 2017 года было создано первое совещание, на котором были рассмотрены результаты этих неформальных

консультаций и составлен предварительный вариант глобального договора о миграции. С февраля 2018 года при посредничестве МОМ проводятся межправительственные переговоры, на которых представители государств выдвигают свои предложения относительно внесения тех или иных пунктов в этот договор. Несмотря на декларативный характер большинства вносимых предложений, мы тем не менее имеем дело с первой в истории попыткой создать глобальный договор в сфере миграционного регулирования.

Другое важное решение, которое было принято в 2015 году на Генеральной ассамблее ООН, – это повестка дня в области устойчивого развития. Ее принятие также сопровождалось обширными консультациями. Принципиальная разница заявленных в ней целей состоит в том, что миграция признается как один из ресурсов развития, а, следовательно, мигранты должны быть признаны как одна из групп, защита прав которых требует особого внимания. Новая глобальная повестка дня содержит 17 целей, каждая из которых подразумевает целый ряд задач. Всего насчитывается около 168 задач. Необходимость упорядочивания миграционных процессов заявлена как одна из таких целей, а защита прав мигрантов упоминается среди множества задач.

В новой повестке заявляется необходимость создание системы мер социальной защиты для мигрантов в 2030 году. Другая задача – обеспечение доступа к качественному образованию. Этот вопрос крайне актуален и для России. Цель профессиональной подготовки квалифицированных учителей предполагается достигнуть посредством международного сотрудничества. В частности, речь идет об увеличении числа учителей русского языка в школах с тем, чтобы помогать мигрантам адаптироваться к образовательной системе.

Отдельная задача, которая непосредственно затрагивает мигрантские семьи, состоит в достижении гендерного равенства. В повестке отдельно упоминаются и меры по защите прав трудовых мигрантов, в особенности женщин-мигранток посредством обеспечения для них доступа к финансовым услугам. Кроме того, в повестке декларируется необходимость уменьшения неравенства для обеспечения более упорядоченной, безопасной, законной, ответственной мобильности людей. Другой важный аспект – обеспечение равного доступа к правосудию. Достижение этой цели связано с увеличением каналов легализации для мигрантов и поощрением недискриминационных законов в интересах устойчивого развития.

Таким образом, два документа, принятых на Генеральной ассамблее ООН – Повестка дня в области устойчивого развития и Нью-Йоркская декларация – являются

основополагающими ориентирами для государств-членов в их нормотворческой деятельности, затрагивающей вопросы миграционной политики.

Если говорить о России, то основная особенность поиска путей соответствия заявленным ООН целям состоит в том, что в нашей стране помимо непроработанности принимаемых в настоящее время законопроектов – в частности, о социокультурной адаптации мигрантов, существует важный фактор административного произвола. Интеграции в легальное поле препятствует наличие барьеров на пути получения необходимых документов, а также полицейский произвол и распространенная практика выдворения из страны.

Можно констатировать, что гарантией привилегированного режима трудоустройства в России для граждан постсоветских государств на сегодняшний день является членство в Евразийском экономическом союзе. В 2015 году было зафиксировано увеличение миграционного притока из стран-участниц ЕАЭС на территорию России и одновременное уменьшение числа иностранных работников из других государств СНГ. При этом Казахстан, Армения и тем более Беларусь не являются основными поставщиками рабочей силы для российского рынка труда, уступая первенство странам Центральной Азии. Учитывая неутешительные демографические прогнозы, в соответствии с которыми, в ближайшее десятилетие убыль трудоспособного населения России может составить от 6 до 8 миллионов человек, ежегодный иммиграционный прирост должен превышать нынешний на несколько десятков тысяч человек. Очевидно, что указанный прирост не может обеспечить и присоединившийся к ЕАЭС Кыргызстан. Основными донорами рабочей силы (как краткосрочной, так и долгосрочной) для России выступают Узбекистан и Таджикистан. При этом шансы на вступление Узбекистана в ЕАЭС в настоящее время отсутствуют, а в отношении граждан Таджикистана вводятся все новые ограничения. В 2014 году между правительствами России и Таджикистана было подписано соглашение, согласно которому таджикские иммигранты наделялись правом получения разрешения на работу на срок до трех лет вместо одного года. После введения патентов эти преференции для них были отменены. Кроме того, с января 2015 года граждане Таджикистана должны въезжать в Россию по загранпаспорту, в то время как раньше они могли это делать, используя национальный. В условиях слабой привлекательности России как страны иммиграции для граждан дальнего зарубежья¹⁶, вопрос о нахождении ресурсов для преодоления демографического кризиса остается

¹⁶ Потенциал миграционного притока из таких стран как Китай, Вьетнам, Афганистан, КНДР, Индии, Пакистан и Бангладеш совокупно оценивается не выше, чем 30 тысяч человек в год. О привлекательности России для долгосрочных мигрантов из стран ОЭСР говорить не приходится.

открытым. Тем не менее расширение и углубление процессов евразийской интеграции при условии обеспечения прозрачности управленческой системы может способствовать созданию каналов долгосрочной иммиграции в Россию. Модель свободного передвижения, в которой определяющую роль играют экономические (а не бюрократические) факторы является альтернативой как краткосрочной миграции, так и переселенческой стратегии.

Миграция остается одним из важных каналов сохранения устойчивых взаимодействий между бывшими советскими республиками даже в условиях ухудшения официальных отношений между некоторыми из них. Традиционные маршруты внутрисоюзных «паломничеств» и механизмы культурной памяти пока еще связывают жителей этих республик воедино, однако при отсутствии инклюзивной иммиграционной стратегии эти нити неминуемо будут ветшеть. Россия постепенно теряет роль иммиграционного магнита для стран Балтии, Молдовы, Украины и Грузии, в том числе, по геополитическим причинам. Российский политико-управленческий класс навряд ли в полной мере осознает нарастание конкуренции за рабочую силу из стран СНГ как с внешними для постсоветского пространства игроками — Китаем, Турцией и ЕС, так и с внутренними — в первую очередь, с Казахстаном.

Для того, чтобы утвердиться в роли безусловного локомотива реинтеграции постсоветского пространства, России необходимо не только устранить препятствия на пути передвижения и трудоустройства жителей стран-членов ЕАЭС на ее территории, но и не отталкивать граждан тех государств, которые еще не присоединились к этому интеграционному объединению. Создание прозрачных и устойчивых правил игры, благоприятного климата для иностранных работников и предпринимателей является гарантией сохранения стабильных отношений с внешнеполитическими партнерами, приобретения новых союзников. Инвестирование усилий в интеграционное строительство дает России шанс впервые в ее истории не зависеть от колебаний политического курса (между консервативным и либеральным полюсами). Система многоуровневого и диверсифицированного управления позволяет блокировать коррупционные механизмы благодаря возможности аудита со стороны наднациональных органов, а также предполагает создание платформ для открытого обсуждения решений в миграционной сфере с участием всех заинтересованных сторон (представителей национальных правительств, бизнеса, мигрантских организаций, профсоюзов, НПО).

Наднациональные институты миграционного регулирования, Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) и Суд ЕАЭС, должны располагать полномочиями

подвергать санкциям (например, ощутимым штрафам) те органы власти, которые замечены в дискриминации граждан стран-участниц, перемещающихся в границах союза с целью трудовой деятельности. Препятствия на пути создания мигрантами предприятий следует рассматривать как особенно серьезное правонарушение. Кроме того, в рамках ЕАЭС следует незамедлительно создать единую информационную платформу, опираясь на которую жертвы нарушений могли бы подавать жалобы не только в суды национальной юрисдикции, но и в Суд ЕАЭС, а также обращаться с онлайн-петициями в ЕЭК. Эффективному мониторингу случаев нарушения прав работников из стран-членов ЕАЭС могло бы способствовать создание соответствующих национальных агентств.

Силовые структуры стран-участниц Евразийского экономического союза, координируясь друг с другом, должны сфокусироваться на обеспечении безопасности общих границ интеграционного объединения. Соответственно основная часть вопросов миграционной политики должна находиться в ведении министерств труда, образования, строительства и жилищно-коммунального хозяйства.

Другим важным аспектом является упрощение российского миграционного законодательства. Сейчас оно существует в крайне запутанном виде, что препятствует интеграции иностранных работников в рынок труда из-за непонимания «правил игры». Принимаемые (с периодичностью до нескольких раз в год) поправки делают законодательство еще более запутанным и потому трудно исполнимым. Необходим его радикальный пересмотр с целью устранения всех положений, которые служат объективным препятствием прозрачным и свободным от коррупции отношениям на рынке труда.

Необходимо исходить из безусловного приоритета экономического (рыночного) регулирования миграционных процессов над административно-бюрократическим. Это означает, что центр тяжести в миграционном регулировании должен быть перенесен с отношения государство/мигранты на отношения работодатели/мигранты. Роль государства должна сводиться к честному арбитражу — к наблюдению за тем, чтобы в этих отношениях не нарушалось законодательство (в частности, налоговое и трудовое).

Нахождение разумного баланса между эффективностью экономики и защитой национального рынка труда позволит разрешить коллизию между экономической и политической рациональностями. Общество должно видеть, что привлечение иностранной рабочей силы не является средством вытеснения российских работников («замещающая миграция», о которой много говорят правые популисты) и что оно не влечет за собой снижения жизненного уровня. В этой связи крайне важны как продуманные решения в

сфере макроэкономической и региональной политики, которые приведут к экономическому росту, так и правильная информационная политика. Следует проводить информационные кампании для разъяснения выгод, приносимых иммиграцией, которые в конечном итоге превышают связанные с ней издержки.

Что касается борьбы с теневой занятостью, то она должна заключаться в акцентировании внимания на стимулах, а не на запретах. Это в равной мере касается решений в такой сфере, как развитие малого и среднего бизнеса. Опыт развитых стран показывает, что среди мигрантов широко распространена самозанятость. Создавая предприятия малого бизнеса, мигранты создают новые рабочие места. Государство — прежде всего средствами налоговой политики — могло бы способствовать развитию такого бизнеса и созданию рабочих мест.

Один из серьезных вызовов экономического развития России — упадок производственной сферы. Хорошо известно, что львиная доля российского бюджета формируется за счет доходов от продажи энергоресурсов, доля же обрабатывающей промышленности весьма скромна. Эта сфера национальной экономики столкнулась с острой нехваткой квалифицированных специалистов среднего звена — ИТР. В обозримой перспективе эта нехватка будет лишь нарастать, поскольку российская молодежь не стремится получить инженерно-технические специальности. В этой ситуации представляется вполне разумным опереться на молодежь из ближнего зарубежья. Молодые люди из постсоветских стран могли бы занять места в российских вузах (среднеспециальных учебных заведениях), приобретя по их окончании профессии, востребованные народным хозяйством. Для этого, однако, необходимы нестандартные решения в сфере миграционной политики. Мы имеем в виду материальные и нематериальные стимулы. Это и преференции в получении российского гражданства, и формирование благоприятной, дружественной мигрантам среды. На сегодня такая среда, к сожалению, отсутствует — люди, визуально отличные от принимающего населения, сталкиваются не только с бытовой ксенофобией, но и с риском нападений на почве расовой ненависти.

На сегодняшний день предпринимается очень мало усилий по интеграции новоприбывшего населения в российское общество — как на уровне символической, так и на уровне инструментальной политики. Более того, принимаются решения, блокирующие возможность интеграции мигрантов. Так, в январе 2015 г. Министерство образования выпустило приказ, согласно которому условием приема ребенка в школу является наличие у него (у его родителей) регистрации по месту жительства. А поскольку многие мигранты

этому требованию не соответствуют, это влечет за собой отказ их детям в праве на образование. Государство должно расширять каналы доступа мигрантов к образованию, чтобы получить новых работников, а не создавать потенциальную армию маргинализированных подростков.

Подводя итоги сказанному, обратим внимание на несколько принципиальных моментов как в аналитическом, так и в практико-политическом плане:

Непродуктивность европоцентризма при обращении к миграционной тематике. Мировой Север является лишь частью такого явления как глобальные миграции. Две пятых мировых трудовых потоков и пять шестых вынужденных миграций, т.е. потоков беженцев, никогда не покидают пределов мирового Юга.

Недопустимость секьюритизации феномена миграции – его редукции к проблематике безопасности. Такая редукция не позволяет увидеть многомерности данного феномена и сложности его воздействия на принимающие общества. Но взгляд на миграционную проблематику сквозь «полицейские очки» влечет за собой не только опасную симплификацию в теории, он чреват просчетами в управлении).

Усилия международного сообщества должны быть направлены *не столько на сокращение вынужденной миграции как таковой, сколько на ликвидацию условий ее возникновения*. Иными словами, объект мероприятий по борьбе с недокументированной миграцией – не люди, вовлеченные в этот процесс, а неравенство, бедность, диктаторские режимы и войны.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2016). International Migration Report 2015: Highlights (ST/ESA/SER.A/375).
2. 2.Independent Evaluation Group – World Bank, Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs. Indicative Principles and Standards (Washington, DC 2007) 71
<<http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>> accessed 26 February 2015.
3. New International Regime for Orderly Movement of People (NIROMP) was launched in 1997 with the financial support of the UN Population Fund and several European governments; Bimal Ghosh, 'NIROMP: What Will It Look Like?' in B Ghosh (ed) Managing Migration: Time for a New International Regime? (OUP 2000)
4. UNHCR, 'Refugee Sea Arrivals in Greece this Year Approach 400,000' (2 October 2015) News Stories <www.unhcr.org/560e63626.html> accessed 9 February 2016
5. 'Migrant Crisis: Migration to Europe Explained in Seven Charts' BBC News (4 March 2016) www.bbc.com/news/world-europe-34131911 accessed 19 March 2016.
6. François Crépeau and Idil Atak, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 34/2, 113–146, 2016, Netherlands Institute of Human Rights (SIM), Printed in the Netherlands.
7. Martin, S. and S. Weerasinghe (2017) 'Global Migration Governance: Existing Architecture and Recent Developments' in IOM (2017) World Migration Report 2018, IOM: Geneva.
8. Angenendt, S. and Koch, A. Stiftung Wissenschaft und Politik, 'Global Migration Governance and Mixed Flows. Implications for Development-centred Policies', June 2017, Berlin.
9. Convention relating to the Status of Refugees, 189 UNTS 150, entered into force 22 April 1954.
10. Martin Jones, 'The Governance Question. The UNHCR, the Refugee Convention and the International Refugee Regime' in JC Simeon, The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law (CUP 2013) 78.
11. UNHCR, Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action (Geneva, January 2007) <www.refworld.org/docid/45b0c09b2.html> accessed 29 November 2014;

12. Tom Clark and James C Simeon, 'UNHCR International Protection Policies 2000–2013: From Cross-Road to Gaps and Responses' (2014) 33(3) Refugee Survey Quarterly 1, 12–15.
13. The Economist Intelligence Unit. 2016. Measuring well-governed migration: The 2016 Migration Governance Index. The Economist Intelligence Unit, London.
14. Европейский союз и Евразийский экономический союз: долгосрочный диалог и перспективы соглашения — СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2016.
15. Mogilevskii, R., 'Kyrgyzstan's Participation in Global and Regional Trade Agreements: 'Spaghetti in the Bowl' is Perplexed More than Ever', Presentation, University of Central Asia, 31 March 2016.
16. Mogilevskii et al., 'Kyrgyzstan's Accession to the EAEU: Measuring Economy-Wide Impacts and Uncertainties', Life in Kyrgyzstan Conference, Bishkek, 1-2 October 2015, www.likconference2015.org/uploads/5/7/8/7/57877941/james_thrulow_eaeu_impacts_kgz.pdf.
17. Сагинбекова Л. (2017) Международная трудовая миграция в контексте Евразийского экономического союза: проблемы и вызовы кыргызских мигрантов в России. Бишкек: Университет Центральной Азии, Институт государственной политики и управления.
18. Ивахнюк И. (2017) Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г. М.: Центр стратегических разработок. <https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/09/Migration-Strategy-RU-web-1.pdf>
19. Shenk, C. Labour Migration in the Eurasian Economic Union. 29.04.2017. <http://www.e-ir.info/2017/04/29/labour-migration-in-the-eurasian-economic-union/>
20. IOM, Annual Report 2016 (C/108/4), 2017.
21. UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants (A/RES/71/1), 2016.
22. IOM, Global Compact for Migration, 2017
23. Jessica F. Green (2005) Global governance for migration and the environment: what can we learn from each other? // Global migration perspectives, No. 46, August.
24. Summary of the report of the global commission on international migration, 4th coordination meeting on international migration, Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat, New York, 26-27 October 2005, http://www.un.org/esa/population/meetings/fourthcoord2005/P09_GCIM.pdf
25. Bingham, John K. (2009). Promoting integration and inclusion of value to development through the protection of migrants' human rights. Paper presented at the Experts

Panel on Linking Human Rights and Migrant Empowerment for Development. Geneva, Switzerland, 8 October 2009.

26. The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM). IOM, 2016. <https://www.iom.int/global-compact-migration>

27. Regional Migration Governance: Contributions to a Sustainable International Migration Architecture, German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, Germany, ISSN 1615-5483

28. Betts, A. and Kainz, L. The history of global migration governance. Refugee Studies Centre, Working Paper Series No.122, July 2017. <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/the-history-of-global-migration-governance/@@download/file>

29. Contribution to the fifteenth coordination meeting on international migration. Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat. New York, 16-17 February 2017. http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/coordination/15/documents/papers/15_IOM.pdf.

30. Migration Governance Framework. IOM, 2017. https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf.

31. EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration: one year on. Brussels, 15 December 2017. [europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-5306 en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-5306_en.pdf).

32. Martin, S. and S. Weerasinghe (2017) 'Global Migration Governance: Existing Architecture and Recent Developments' in IOM (2017) World Migration Report 2018, IOM: Geneva. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en_chapter5.pdf. C. 4.

33. Guild, Elspeth and Grant, Stefanie, Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What Does it Mean? (January 8, 2017). Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 252/2017. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2895636. C. 2.

34. European Commission, European Agenda on Migration, Brussels, 13.05.2015, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

35. European Commission, Brussels 22 June 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release IP-16-2292 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2292_en.htm)

36. International Organization for Migration, press release 1 June 2017, <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-top-363348-2016-deaths-sea-5079>
37. European Commission, Brussels, 16 March 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_en.htm
38. European Commission, Strasbourg, 15 December 2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/report_western_balkans_en.pdf
39. European Commission, Strasbourg, 7 June 2016 “Communication on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries, Under the European Agenda on Migration”
40. Eurostat, People in the EU: Who are we and how do we live, Statistical Yearbook 2015, Luxembourg: Publications Office of the European Union (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7089681/KS-04-15-567-EN-N.pdf/8b2459fe-0e4e-4bb7-bca7-7522999c3bfd>)
41. World Economic Forum, “Global Competitiveness Index”, 2017 (<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/#topic=data>)
42. European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment, COM(2016) 378 final – 2016/0176 (COD), Brussels, 7.6.2016
43. ASEAN members «ASEAN-Consensus-on-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Migrant-Workers» November 14th, 2017 <http://asean.org/storage/2017/11/ASEAN-Consensus-on-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Migrant-Workers1.pdf>
44. ASEAN Secretariat News «ASEAN Leaders commit to safeguard the rights of migrant workers» November 14th, 2017 <http://asean.org/asean-leaders-commit-safeguard-rights-migrant-workers/>
45. Евразийский юридический журнал № 7 (74) 2014 «Международно-правовое сотрудничество по вопросам трудовой миграции в АСЕАН» 22.08.2014 http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=3885%3A2014-08-22-07-25-44&catid=116%3A2011-09-19-12-34-31&Itemid=2
46. Mauro Testaverde, Harry Moroz, Claire H. Hollweg, and Achim Schmillen «Migrating to opportunity. Overcoming barriers to labor mobility in Southeast Asia». International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2017. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28342/9781464811067.pdf>
47. Guntur Sugiyarto, Dovelyn Rannveig Agunias IOM International organization for migration «A ‘Freer’ Flow of Skilled Labour within ASEAN: Aspirations, Opportunities and

Challenges in 2015 and Beyond» December 2014
<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPI-IOM-Issue-No-11-Skilled-Labour-Movement.pdf>

48. Aniceto Orbeta, Jr. & Kathrina Gonzales Philippine Institute for Development Studies « Managing International Labor Migration in ASEAN: Themes from a Six-Country Study» 14-15 January 2013, Geneva, Switzerland
[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9%2F\(httpAuxPages\)%2F22788DE1584F00BEC1257D42002A5935%2F\\$file%2FOrbeta_Managing%20International%20Labour%20Migration%20in%20ASEAN.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9%2F(httpAuxPages)%2F22788DE1584F00BEC1257D42002A5935%2F$file%2FOrbeta_Managing%20International%20Labour%20Migration%20in%20ASEAN.pdf)

49. Иммиграция из Мексики в США, похоже, пошла на спад // BBC Русская служба.
http://www.bbc.co.uk/russian/international/2012/04/120424_immigration_us_mexico_reverse.shtml 24 апреля 2012

50. Грабчук А. «Особенности формирования современной региональной иммиграционной политики (на примере ЕС и НАФТА)» «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» Москва, 2013.
https://www.hse.ru/data/2013/05/20/1298361036/ВКР_Грабчук.docx

51. Ларуэль М. Китай и Евразия Форум Quarterly, том 5, № 3 (2007) с. 101-119.

52. Koser, K. (2007) International Migration: A Very Short Introduction. Oxford University Press.

53. de Wenden, W. (2009) La Globalisation humaine, Presses Universitaires de France.

54. Доклад Международной организации по миграции за 2015 г. (ОИМ-ИМО Report 2015): <http://migration.iom.int/europe/>

55. Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. IOM. 2016.
http://migration.iom.int/docs/2016_Flows_to_Europe_Overview.pdf

56. The Quiet Tajik Refugee Crisis // The Diplomat. URL: <<http://thediplomat.com/2016/08/the-quiet-tajik-refugee-crisis/>>.

57. Polska nie przyjmuje uchodźców ze wschodu. Zakaz wjazdu dla Tadzyców // Gazeta Prawna. URL: <<http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/962842,polska-nie-przyjmuje-uchodzcow-ze-wschodu-zakaz-wjazdu-dla-tadzykow.html>>.

58. Portugal wants more refugees to help revive dwindling population // EurActiv. URL: <<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/portugal-wants-more-refugees-to-help-revive-dwindling-population/>>.

59. Kucinskis, P.M.: "Refugees do not want to come to Latvia" // The Baltic Times. URL: <http://www.baltictimes.com/p_m__kucinskis___refugees_do_not_want_to_come_to_latvia_/>.
60. Fortress Europe: Now Baltic countries start work on huge fence to keep out migrant influx // EXPRESS. URL: <<http://www.express.co.uk/news/world/650923/EU-migrant-crisis-Baltic-Estonia-Latvia-Lithuania-Russia-fence-refugees-Greece-Turkey>>.
61. Migrants Stuck At Russia-Norway Border As Both States Reject Asylum // Breitbart. URL: <<http://www.breitbart.com/london/2015/12/01/migrants-caught-limbo-russia-norway-border-neither-country-wants/>>.
62. Refugee crisis: Number of asylum seekers arriving in Norway drops by 95% // Independent. URL: <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-number-of-asylum-seekers-arriving-in-norway-drops-by-95-a7114191.html>>.
63. Reception centres use containers to house new arrivals // Yle yhtiönä. URL: <http://yle.fi/uutiset/reception_centres_use_containers_to_house_new_arrivals/8486826>.
64. Russian border guard to STT: Russian security service behind northeast asylum traffic // Yle yhtiönä. URL: <http://yle.fi/uutiset/russian_border_guard_to_stt_russian_security_service_behind_northeast_asylum_traffic/8620174>.
65. Сен-Пьер Я. Нарратив как угроза: кризис беженцев в Западной Европе и терроризм // Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии: сб. научных статей / под ред. В. С. Малахова, М. Е. Симона. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017, с.54
66. Fall Lisa: Steinmeier kritisiert Spekulationen aus Moskau. Frankfurter Neue Presse, 28.01.2016, <http://www.fnp.de/nachrichten/politik/Fall-Lisa-Steinmeier-kritisiert-Spekulationen-aus-Moskau;art673,1822789>
67. «Альтернатива для Германии» и Кремль. Брак по расчету? Intersection: Россия / Европа / Мир, 19.09.2017. <http://intersectionproject.eu/ru/article/russia-europe/alternativa-dlya-germanii-i-kreml-brak-po-raschetu>
68. Мухаметшина Е. Россия не должна поддерживать крайне правых в Европе // Ведомости. 11.03.2018. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/03/12/753158-rossiya-ne-dolzha>
69. Сборник научных статей «Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии» М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017, с.9

70. Труд и занятость в России (2015) Статистический сборник. Федеральная служба государственной статистики / Росстат, Москва.
71. Mihaylova I. (2016) Russia's New Concept of the State Migration Policy: Recommendations for Effectiveness of International Economic Migration; University of St. Gallen Law & Economics Working Paper No. 2016-03; University of St. Gallen Law School, Law and Economics Research Paper Series.
72. Витковская Г. (1998) (ред). Вынужденные мигранты из новых независимых государств на российском рынке труда // Миграция и рынки труда в постсоветской России. (Научные доклады Московского Центра Карнеги. Вып.25). — М.: Московский центр Карнеги
73. Malakhov V. S., Simon M. E. (2017) Labour Migration Policy in Russia: Considerations on Governmentality. International Migration. doi:10.1111/imig.12402
74. Зайончковская Ж.А., Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.Ф. (2011) Трудовая миграция в Россию: как двигаться дальше / Миграционный барометр в Российской Федерации. М.: Фонд Новая Евразия.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Хронология развития глобального управления миграцией

Таблица А.1 - Хронология развития глобального управления миграцией

Хронология развития глобального управления миграцией	
Международная организация труда (МОТ)	1919
МОМ и УВКБ	1950
Первый «Региональный консультативный процесс»	1985
Конвенция ООН о правах всех трудящихся-мигрантов	1990
Международная конференция по народонаселению и развитию, Каир	1994
«Отчет Дойла» о международной миграции	2002
Глобальная комиссия по международной миграции	2003-2005
Первый диалог ООН по вопросам миграции и развития на высоком уровне	2006
Первый Глобальный форум по миграции и развитию	2007
Запуск «Конгрессов» ICMS	2009
Второй диалог высокого уровня ООН по вопросам миграции и развития	2013