

# АНАЛИТИЧЕСКИЙ БРИФ

## Оценка внешней миграционной политики ЕС

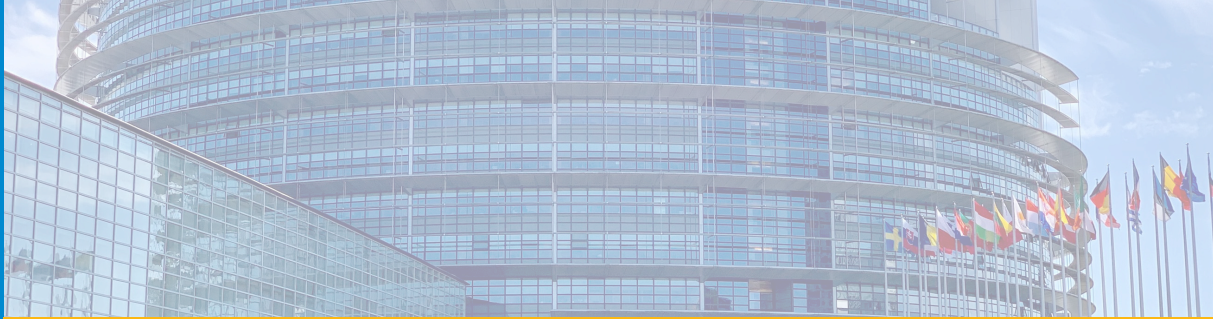
Кристоф Тамаш

Ноябрь 2019 г.

Придание внешнему сотрудничеству ЕС взаимной заинтересованности.

### РЕЗЮМЕ

Внешнее сотрудничество ЕС в области миграции вращалось вокруг Глобального подхода к миграции (и мобильности) с 2005 г. (2011 г.) и Механизма миграционного партнерства в рамках Европейской повестки дня по вопросам миграции с 2016 г. (Европейский совет, 2005 г.; Европейская комиссия, 2011 г., 2015 г., 2016 г.). Миграционные диалоги использовались как ключевой канал для обретения взаимопонимания с третьими странами. При осуществлении внешнего сотрудничества ЕС надеялся обеспечить эффективность, разделение ответственности и учет взаимных интересов. Поскольку эти цели не были полностью достигнуты, ЕС следует теперь разобраться, как наилучшим образом учесть интересы стран-партнеров в рамках этого механизма сотрудничества.



Миграционные диалоги могли бы стать еще более сбалансированными и более эффективными.

## МИГРАЦИОННЫЕ ДИАЛОГИ ЕС

Как развивались Миграционные диалоги ЕС и какова их важность и эффективность во внешнем миграционном сотрудничестве ЕС с третьими странами? Европейский Союз учредил несколько различных Миграционных диалогов с третьими странами на Востоке, таких как Будапештский процесс в 1991 г. и позднее Пражский процесс. Он взаимодействовал в восточном и южном направлениях в рамках более обширной Европейской политики соседства (ЕПС) с 2004 г. На южном направлении он осуществляет сотрудничество примерно с 2000 г., напр., в рамках Стратегического партнерства между Африкой и ЕС, а также Рабатского и Хартумского процессов. Эти межконтинентальные и региональные процессы были объединены с рядом двусторонних партнерств в области мобильности. Многие из этих диалогов были основаны на смещении акцентов с внешней миграционной политики ЕС на общие аспекты внешней политики ЕС при переходе от Глобального подхода к Механизму партнерства.

Эти диалоговые процессы, в первую очередь, направлены на укрепление доверия и служат основой для эффективного сотрудничества по контролю за миграцией в ЕС. Они охватывают борьбу с нерегулируемой миграцией, комплексное управление границами (КУГ), политику реадмиссии и визовую политику, торговлю людьми и контрабанду мигрантов, политику убежища и права мигрантов, трудовую миграцию и интеграцию, а также взаимосвязь между миграцией и развитием. В этом развивающемся сотрудничестве достигнут значительный прогресс, напр., либерализация визового режима, связанная с соглашениями о реадмиссии, реализация концепции КУГ и более тесное взаимодействие с агентством "Фронтекс", повышение степени защищенности документов с помощью биометрии и улучшение обмена данными в целом. Тем не менее, некоторые страны-партнеры хотели бы видеть больший акцент на своих собственных конкретных интересах и потребностях, таких как доступ к дополнительным возможностям легальной миграции или дополнительные инициативы в области миграции и развития.

Одна из причин сложившейся ситуации заключается в том, что отношения между ЕС и третьими странами в рамках этих диалоговых процессов характеризуются асимметричной взаимозависимостью, где сторона ЕС находится в более сильной позиции. Тем не менее, ЕС не может заставить страны-партнеры действовать в полном соответствии со своими пожеланиями, напр., с точки зрения реадмиссии граждан третьих стран, и при этом он не может предложить странам-партнерам все, что они могут пожелать в обмен на сотрудничество. В этом смысле ЕС ограничен как субъект. Государства-члены ЕС ориентируются на свою сферу компетенции в отношении приема и возможностей легальной миграции, что также снижает уровень доверия и влияния Комиссии и других институтов ЕС в переговорном процессе. В большинстве случаев ЕС предлагал финансовые взносы, а не возможности для трудовой миграции и мобильности, что было основным интересом со стороны стран-партнеров.

Рассматривая диалоги к востоку от ЕС, Будапештский процесс возник в 1991 г. как первый Миграционный диалог ЕС. Он фокусировался на миграционных потоках Восток-Запад после падения Берлинской стены и распада Советского Союза. С тех пор было проведено шесть министерских встреч, многочисленные совещания на уровне старших должностных лиц и технические экспертные встречи. В течение длительного времени деятельность в рамках этого диалогового процесса

была сосредоточена на нерегулируемой миграции, визовой политике и предоставлении убежища в странах транзита, происхождения и назначения Восточной и Центральной Европы. Будапештский процесс также использовался в качестве форума для сближения ЕС с будущими новыми государствами-членами ЕС.

На министерской встрече Будапештского процесса 2013 г. была представлена Стамбульская декларация **Партнерства по вопросам миграции в регионе Шелкового пути**. Это де-факто означало географическую переориентацию и передачу полномочий председательствующей Венгрии Турции, принявшей на себя председательство с Венгрией в качестве сопредседателя. Министерская встреча 2019 г. собрала 46 государств-участников и ряд других субъектов, которые совместно выпустили Политическую декларацию и приняли пятилетний план. Были приняты пять приверженностей – партнерству, комплексному управлению миграцией, правам человека, поддержке и солидарности, а также знаниям – и шесть пунктов действий. В соответствии с Глобальным подходом к миграции и мобильности, а также с учетом вопросов интеграции, действия охватили меры, направленные на противодействие нелегальной миграции и торговле людьми; улучшение условий легальной миграции и мобильности, включая проблему воссоединения семьи; интеграцию мигрантов, противодействие дискриминации и ксенофобии; укрепление взаимосвязи между миграцией и развитием; и содействие международной защите.

Основанный позднее **Пражский процесс** направлен на партнерские отношения между государствами-членами ЕС, странами Восточного партнерства, Западными Балканами, Центральной Азией, Турцией и Россией. Он возник в рамках финансируемого ЕС проекта **Построение миграционных партнерств**, запущенного во время председательства Чехии в ЕС, а сам процесс начался с Министерской конференции и Совместной декларации 2009 г. Его шесть приоритетных тем отразили Глобальный подход к миграции и мобильности. Более поздние инициативы включают создание Миграционной обсерватории для доказательного анализа и Учебной академии в поддержку развития человеческих ресурсов в управлении миграцией.

Оценка процесса по прошествии пяти лет показала, что государства-участники рассматривали нерегулируемую миграцию, реадмиссию и убежище в качестве приоритетных тем для сотрудничества. Хотя миграция и развитие не входили в число трех основных тем, несколько стран-партнеров отдали приоритет этому вопросу, и в этом направлении был также реализован ряд проектных мероприятий (Пражский процесс, 2014: 10). Почти все государства-участники полагают, что их политика во всех шести приоритетных областях является последовательной и взаимодополняющей, и большинство придерживается такого же мнения в отношении других процессов, таких как Восточное партнерство, Будапештский процесс и партнерства в области мобильности (Пражский процесс, 2015: 18).

В области превращения миграции и мобильности в позитивные силы для развития, оценка засвидетельствовала необходимость изменений, которые бы способствовали более эффективной реализации. Таким образом, Пражский процесс показал, что ранее скептически настроенные государства-члены ЕС в Центральной и Восточной Европе не имели по крайней мере негативных настроений в отношении взаимосвязи между миграцией и развитием, чего было трудно достичь в рамках Будапештского процесса.



Хотя Будапештский и Пражский процессы выступают независимо от Европейской политики соседства (ЕПС), на них в значительной мере повлияли события в этом более широком контексте. С 2004 г. ЕПС является платформой ЕС, в рамках которой он стремится к построению диалога и сотрудничества со своими 16 южными и восточными странами-соседями. В то время как эта платформа охватывает более широкие вопросы, такие как стабилизация, безопасность и процветание (демократия, верховенство права, соблюдение прав человека, социальная сплоченность), ЕПС также включает внешнюю миграционную политику ЕС как область политики юстиции и внутренних дел (Вольф и Мунье, 2012). Хотя общий подход к миграции и мобильности когда-то характеризовался соображениями безопасности, начало возникать все большее желание предложить странам-партнерам либерализацию визового режима и мобильность. Некоторые из причин включали обеспокоенность по поводу стареющего населения в Европе и взаимодополняющий характер рынков труда на юге и востоке ЕС.

Общий подход к партнерским отношениям основан на принципе разделения ответственности, а также дифференциации, гибкости и совместного владения вопросом достижения максимально возможного политического объединения и экономической интеграции. Арабская весна 2011 г. вызвала защитные меры против нерегулируемых миграционных потоков, но также способствовала бурному процессу демократизации в этом регионе. Внутренние споры о том, как лучше управлять Шенгенской зоной, вскоре затмили попытку ЕС заняться более далеко идущими обязательствами. Тем не менее, ЕС быстро начал учреждать диалоги в области «Миграции, мобильности и безопасности». Они были налажены с Марокко и Тунисом в октябре 2011 г. с целью создания Мобильных партнерств.

Принцип «больше за большее», а также принципы дифференциации и гибкости, основанные на индивидуальной оценке каждой страны, в сфере сотрудничества в области миграции заложены в более широкую ЕПС. Больше за большее обещает, что дополнительные реформы стран-партнеров будут вознаграждены большей финансовой поддержкой и другими преимуществами. Дифференциация в сотрудничестве с различными партнерами позволяет ЕС адаптировать свои требования, а также свою помощь к прогрессу и потребностям каждой страны-партнера.

Сотрудничество на востоке от ЕС во многом опирается на диалоги на юге. Первый пример диалога в области партнерства с ЕС изначально находился вне рамок основного миграционного сотрудничества. Однако впервые миграция была включена в более широкую, смешанную структуру сотрудничества. Котонское соглашение 2000 г. между ЕС и почти 80 развивающимися странами Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов (АКТ) рассматривает миграцию в своей Статье 13. Для ЕС отправной точкой стал контроль за нелегальной иммиграцией, стремление к легитимности через эту платформу сотрудничества в целях развития в рамках переговоров по соглашениям о реадмиссии. Одним из результатов стала Обсерватория АКТ по миграции для усиления потенциала стран АКТ по управлению миграцией, особенно в направлении Юг-Юг, а пересмотр платформы 2010 г. содержал более широкую совместную декларацию по миграции и развитию.

Также начиная с 2000 г., силовая асимметрия внутри Сотрудничества ЕС-Африка позволила ЕС придать некоторый импульс этому диалогу, но не уделила должного внимания интересам и вызовам африканской стороны. В конечном итоге сотрудничество стало охватывать вопросы утечки мозгов, диаспоры, денежных переводов – явно африканских интересов – с вопросами преодоления коренных причин нерегулируемой миграции, как долгосрочного интереса ЕС. Тон был задан **Партнерством между Африкой и ЕС по вопросам миграции, мобильности и занятости (ММЗ)**, учрежденным на 2-м Саммите Африка-ЕС в 2007 г., а флагманским проектом стал Африканский институт денежных переводов (AIR). Планы действий, сопровождающие диалог, содержали эти вопросы с учетом идеи разделения ответственности, но ЕС не смог воплотить надежды африканской стороны на дополнительные легальные возможности для миграции в ЕС.

Беженский кризис 2015 г. стал мотивацией для проведения **Валеттского саммита** между африканскими лидерами и лидерами ЕС и укрепления диалога, но африканские партнеры посчитали, что повестка в основном определялась заинтересованностью ЕС в сокращении нерегулируемой миграции и содействии реадмиссии, в то время как африканская сторона пыталась продвигать аспекты развития. ЕС предоставил финансирование, которое начиналось с 1,8 млрд. евро (**Чрезвычайный трастовый фонд ЕС**) и было быстро распределено по миграционным маршрутам для пресечения нежелательной иммиграции в ЕС, в том числе через попытки создания рабочих мест.

Этот межконтинентальный диалог сопровождался процессами межрегионального диалога, из которых **Рабатский процесс**, уделяющий основное внимание Западной Африке, был самым важным. Первая Евро-Африканская министерская конференция по вопросам миграции и развития в Рабате в 2006 г. повлекла за собой министерские конференции в Париже (2008), Дакаре (2011), Риме (2014) и совсем недавно в Марракеше (2018). В этом процессе внимание уделяется как контролю миграции, так и связям между миграцией и развитием, с добавлением вопросов защиты в соответствии с Глобальным подходом к миграции и мобильности в попытке достичь сбалансированной повестки.

Как относительно молодая инициатива, **Хартумский процесс** сосредоточен на Африканском Роге и миграционных потоках, направленных в ЕС. Его также называют Инициативой по миграционному маршруту Африканский Рог-ЕС, которая более правильно описывает ее основной аспект, связанный с миграционным контролем. Эта платформа направлена на объединение государств и субъектов из обоих регионов с целью поддержания политического диалога и реализации проектов и мероприятий в области незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми. Опять же, особое внимание уделяется разделению ответственности, достижению общего понимания незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми, а также средствам укрепления сотрудничества и партнерства.

В ходе диалогов, связанных с Африкой существовало некоторое дублирование, а также предпринимались попытки консолидации и достижения синергизма. Примечательно, как Рабатский, так и Хартумские процессы использовались для реализации Валеттского Плана действий – таким образом, они больше не являются независимыми от более широкого диалога ЕС-Африка.



Экономическое развитие и инвестиции являются ключевыми вопросами.

## МОБИЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО

Что касается двустороннего диалога и сотрудничества ЕС с отдельными третьими странами, то ключевым является **Партнерство в области мобильности**. Предполагалось, что оно будет адаптировано в сотрудничестве с каждой отдельной страной-партнером. Этот гибкий, рекомендательный инструмент был впервые предложен Европейской комиссией в Коммюнике 2007 г., в котором также озвучивались предложения по концепции циркулярной миграции. В нем содержалась ссылка на выводы Европейского Совета от декабря 2006 г., в которых предлагались меры по включению возможностей легальной миграции во внешнюю политику ЕС, а также пути содействия циркулярным формам миграции. В то время меры противодействия нелегальной иммиграции были отмечены как имеющие особое значение для ЕС. В первоначальной идее партнерства в области мобильности заложена значительная обусловленность, предлагающая потенциальные легальные возможности для миграции в обмен на борьбу с незаконной миграцией.<sup>1</sup>

Можно утверждать, что идея «больше за большее» в рамках ЕПС возникла в этих Партнерствах в области мобильности в том смысле, что использованные кнуты и пряники привели к предложениям легальной миграции в ЕС. Оценки Партнерств в области мобильности пока что показали, что эта привязка к проблемам и рычаги воздействия были слишком узкими и менее эффективными, чем первоначально ожидалось ЕС. По всей видимости, возможности для трудовой миграции и взаимосвязь между миграцией и развитием могут включаться в сотрудничество только в качестве награды, обусловленной мерами, принимаемыми для совместного контроля нежелательных миграционных потоков. На практике, однако, некоторые проекты по миграции и развитию, хотя иногда и очень немногие, были включены с самого начала.

Партнерства в области мобильности имеют статус политических деклараций и поэтому не имеют обязательной юридической силы. Первое экспериментальное партнерство в области мобильности было согласовано с небольшой африканской страной **Кабо-Верде** в 2008 г. Участие со стороны ЕС было добровольным, и к нему присоединились пять государств-членов. Партнеры с обеих сторон предложили совместные проекты, которые затем предстояло реализовать. Впоследствии это партнерство привело к заключению соглашений между Кабо-Верде и ЕС об упрощении визового режима в 2012 г. и о реадмиссии в 2013 г. Оба вступили в силу в 2014 г.

В 2008 г. ЕС также заключил партнерство в области мобильности с **Молдовой**. Оно охватило три области Глобального подхода к миграции, включая содействие легальной миграции, меры по борьбе с нелегальной иммиграцией и взаимосвязь между миграцией и развитием. 15 государств-членов ЕС присоединились. Молдова видела в партнерстве эффективный способ обеспечения прав и интересов своих граждан-мигрантов в ЕС, а также хотела поощрять возвращение мигрантов из-за рубежа. Более того, партнерство рассматривалось как инструмент для налаживания диалога по упрощению визового режима с ЕС.

<sup>1</sup> Менее строгим видом сотрудничества были «Общие повестки дня по вопросам миграции и мобильности» (САММ), и к настоящему времени заключены два таких соглашения – с Эфиопией, Нигерией и Индией.

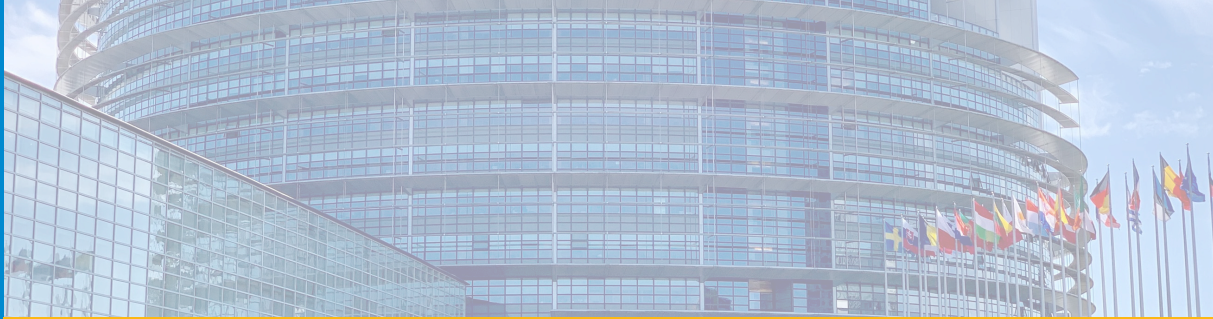
Следующее партнерство в области мобильности было подписано в 2009 г. с **Грузией**, а затем подкреплено Соглашением об упрощении визового режима и Соглашением о реадмиссии, которые вступили в силу в 2011 г. Партнерства в области мобильности в сочетании с Соглашениями об упрощении визового режима и реадмиссии были также подписаны между **Арменией** (2011 г.) и десятью участвующими государствами-членами ЕС, а также между **Азербайджаном** (2013 г.) и восемью государствами ЕС. С 2016 г. также существует мобильное партнерство между **Беларусью** и семью участвующими государствами-членами ЕС.

Партнерства в области мобильности были также подписаны с **Марокко** в 2013 г. и **Тунисом** в 2014 г., к которым присоединились соответственно девять и десять государств-членов. Это несколько изменило подход, так как партнерства в области мобильности были заложены в новые диалоги по вопросам миграции, мобильности и безопасности, стартовавшие в октябре 2011 г. В то же время, поскольку концепция партнерства в области мобильности развивалась с каждым новым соглашением, появились дополнительные элементы, касающиеся мобильности рабочей силы и развития. В частности, были добавлены меры по совместной борьбе с ксенофобией и содействию интеграции, а также меры по сохранению прав на социальное обеспечение марокканских трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также мобильности их пенсионных прав (в связи с соглашением о Евро-средиземноморской ассоциации между ЕС и Марокко).

ЕС также подписал соглашение о партнерстве в области мобильности с **Иорданией** в октябре 2014 г. – первое на Ближнем Востоке. Двенадцать государств-членов ЕС присоединились к партнерству, основные аспекты которого касались переговоров по соглашению о реадмиссии для упрощения оформления виз гражданам Иордании, а также оказания помощи Иордании в размещении перемещенных сирийцев, нуждающихся в международной защите.

Финансируемый ЕС Механизм партнерства в области мобильности (MPF) под управлением ICMPD содействовал оперативному сотрудничеству, идентификации, сопоставлению и реализации совместных проектов между странами происхождения, транзита и назначения мигрантов. Он поддерживал существование сетей, в том числе среди экспертов, для углубления их понимания рассматриваемых проблем и способствовал синергизму с другими финансируемыми ЕС инициативами. Тем не менее, оценивая Глобальный подход в 2014 г., Комиссия пришла к выводу о необходимости дополнительных усилий для более сбалансированной реализации Партнерств в области мобильности, напр., дополнительной деятельности в области легальной миграции, прав человека и защиты беженцев (Европейская комиссия, 2014: 9). Кроме того, страны-партнеры должны в большей мере принимать на себя владение мобильными партнерствами и другими инструментами сотрудничества.

Европейский фонд образования, который участвует в проектах в нескольких странах-партнерах партнерства в области мобильности (Армения, Грузия, Молдова, Марокко и Тунис), предположил дополнительно сбалансировать эти партнерства в пользу миграции и развития (Европейский фонд образования, 2015: 4). Научно-академическое сообщество и гражданское общество, однако, были более критичны и по-прежнему рассматривают эти договоренности как инструмент политики контроля. Участвующие государства-члены использовали партнерства в области



мобильности по-разному в зависимости от своих интересов, которые они могли адаптировать в зависимости от того, как они хотели использовать свою сферу компетенции в отношении трудовой иммиграции. В любом случае, не было никакого последовательного или значительного увеличения количества разрешений на проживание, оформленных гражданам стран партнерства в области мобильности (Reslow, 2015).

Основываясь на опыте, накопленном в ходе диалогов и партнерств в области мобильности, ЕС заменил Глобальный подход к миграции и мобильности на Механизм миграционного партнерства в 2016 г. В первую очередь это было политическим решением на самом высоком уровне в ответ на беженский кризис 2015 г., который вызвал сдвиг в сторону выделения большего финансирования на коренные причины миграции. Сотрудничество теперь должно происходить в рамках так называемых миграционных договоров,<sup>2</sup> наряду с партнерствами в области мобильности. Механизм миграционного партнерства способствовал усилению политической составляющей в диалоговых процессах тремя путями: 1) сделав их более ориентированными на внешнюю политику, а также усилив давление на самом высоком политическом уровне, 2) заявив, что в сотрудничестве в целях развития должны использоваться как положительные, так и отрицательные стимулы, и 3) расширив повестку для охвата еще большего числа областей политики в качестве рычагов в диалогах (включая образование, исследования, изменение климата и окружающую среду, энергетику и сельское хозяйство) (Комиссия ЕС, 2016: 9).

Этот сдвиг в подходе также потребовал гораздо большего финансирования, не ограничиваясь ЕС и его государствами-членами в качестве доноров. Хотя по-прежнему отсутствуют юридические возможности, позволяющие эффективно обусловить, напр., торговые отношения и сотрудничество по вопросам нерегулируемой миграции, привлечение дополнительных областей политики для установления взаимосвязей с проблемами неизбежно потребует как большего финансирования, так и большей координации и согласованности со стороны ЕС. Еще неизвестно, укрепит ли этот новый подход доверие и готовность стран-партнеров к сотрудничеству.

## ОПЦИИ ПОЛИТИКИ

ЕС недавно вступил в новый этап диалога и сотрудничества, существенно увеличив свою готовность финансировать сотрудничество и в целом вкладывать инвестиции в развитие своих стран-партнеров. План внешних инвестиций ЕС (ПВИ) может стать ключевым поворотным моментом, но здесь также таится риск выполнения просто большего объема такой же работы, но по более высокой стоимости.

Качественная разница в суммах, которые ЕС готов собрать на цели управления миграцией и развития, видна в новом подходе ПВИ. В своем новом Европейском консенсусе по развитию ЕС ссылаясь на этот план как на способный гарантировать меньший риск для частных инвестиций в развивающиеся страны, тем самым увеличивая объем первых инве-

<sup>2</sup> Миграционные договоры были заключены с Иорданией и Ливаном в 2016 г. с акцентом в том числе на связи между торговой политикой и экономическим ростом и занятостью, а также на поддержке образования, тем самым также помогая принимать сирийских беженцев в этих странах. Новый Механизм миграционного партнерства в 2016 г. также положил начало переговорам о заключении договоров с Мали, Нигером, Нигерией, Сенегалом и Эфиопией.

Расширение круга взаимных интересов.



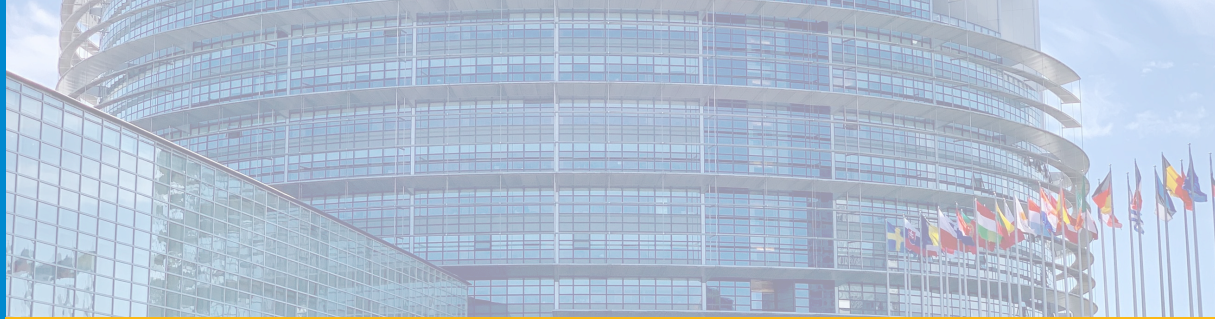
стиций Комиссии в 4,1 млрд. евро за счет дополнительных взносов государств-членов и частных инвестиций до 44 млрд. евро, частично направленных на устранение коренных причин нерегулируемой миграции. ПВИ также будет способствовать преодолению бедности, созданию рабочих мест и достижению целей в области устойчивого развития (Европейская комиссия, 2017 г.).

Некоторые наблюдатели утверждают, что ЕС должен учитывать идеи и интересы стран-партнеров, чтобы продвигать сотрудничество более сбалансировано и эффективно (см., напр., Коллетт и Ахад, 2017: 30). Несмотря на то, что ПВИ может быть таким ответом, ЕС также должен четко понимать, что попытки установить принцип разделения ответственности посредством требовательного сотрудничества в области миграционного контроля в обмен на ограниченное число легальных миграционных возможностей не были реализованы, при этом маловероятно, что они будут реализованы в будущем. Поскольку трудовая миграция входит в компетенцию государств-членов, ЕС не может выполнить такие обещания в качестве унитарного субъекта. Поэтому то, что ЕС предлагает взамен, должно быть гораздо шире – экономическое развитие и сотрудничество.

Существует ряд альтернатив для диалога и сотрудничества, но их необходимо адаптировать к конкретным интересам различных стран-партнеров, лежащих на восток и юг от ЕС, и далее. До настоящего времени сотрудничество как с точки зрения Глобального подхода, так и более позднего Механизма миграционного партнерства было несбалансированным, поскольку они преимущественно ориентированы на интересы ЕС в области миграционного контроля. ЕС не достиг своей цели повышения эффективности политики, в то же время он не в полной мере смог добиться достаточного доверия с третьими странами в своих диалогах.

Что сейчас необходимо, так это гораздо более широкие рамки как политического, так и экономического сотрудничества, адаптированные к конкретным потребностям стран-партнеров. Эти потребности следует искать за пределами узкого политического поля миграции. Сотрудничество в области экономического и социального развития, торговых отношений, политики рынка труда, социального обеспечения и образования, а также мира и безопасности человека должно совершенствоваться на практике, а не в основном на риторическом уровне. Даже сотрудничество в области безопасности и надлежащего управления может быть интересом стран-партнеров, но ЕС должен быть готов вести переговоры, торговаться и адаптировать свою до сих пор принудительную позицию.

Сомнительно, может ли ЕС добиться большего, чем сейчас, с помощью отрицательных стимулов, таких как обусловленность помощи, поскольку последствия такой обусловленности могут быть обратными – еще более нежелательная миграция. Более того, зачастую эмигрируют не самые бедные, а те, у кого есть для этого ресурсы и стремления. Финансирование, предоставляемое вдоль миграционных маршрутов, может не являться решением проблемы нерегулируемых миграционных потоков и рисков, противоречащих цели сотрудничества в целях развития, а именно преодолению бедности. Таким образом, ЕС должен принять действительно доказательный подход, опираясь на имеющиеся исследования о движущих факторах миграции, как, напр., показано в литературе о так называемом миграционном перевале, то есть то, что развитие в целом ведет к увеличению эмиграции, а не ее уменьшению, где переломная точка находится на уровне дохода в 7-8 тыс. долларов США (см., напр., Клеменс, 2014).



## РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

Узкая направленность на предоставление возможностей миграции в качестве основного рычага в диалоговых процессах не сработала. Вместо этого ЕС должен изучить другие интересы третьих стран, чтобы определить, как могут быть достигнуты соглашения о сотрудничестве. Поскольку большинство диалоговых процессов ведутся с третьими странами, которые экономически слабее, чем ЕС, существует много возможностей для включения более широких интересов стран-партнеров. Прежде всего, это должно предусматривать экономическое развитие; но также торговые условия и доступ к рынку ЕС; рынки труда, социальное обеспечение и образование; и надлежащее управление.

Используемые рычаги следует адаптировать к уровню экономического развития и различным интересам, существующим на юге от ЕС, по сравнению с теми, что существуют на востоке от него. Таким образом, Пражский процесс должен логически предусматривать иные взаимные интересы, чем Рабатский процесс. Расширение повестки сотрудничества, вероятно, станет более продуктивным путем к завоеванию доверия и обеспечению взаимных интересов, чем тот более узкий путь, который использовался до сих пор.

Двустороннее сотрудничество в форме партнерств в области мобильности или миграционных договоров должно даже более чем когда-либо формулироваться в процессе взаимного доверия и взаимно определенных общих интересов. Пришло время выйти за рамки пилотных проектов и разрозненных небольших инициатив и планировать долгосрочные и более устойчивые совместные стратегические инвестиции.

## ССЫЛКИ

- Будапештский процесс (2013) 20+ лет Будапештского процесса: Анализ более чем двух десятилетий миграционного диалога, Будапештский процесс: Партнерство по вопросам миграции в регионе Шелкового пути.
- Клеменс, М.А. (2014) «Сокращает ли развитие миграцию?» // IZA, № 8592, октябрь 2014 г. [Clemens, M. A. (2014) 'Does Development Reduce Migration?', in IZA Discussion Paper]
- Коллетт Э. и Ахад А. (2017) Миграционные партнерства ЕС: Работа продолжается, Трансатлантический совет по миграции, Институт миграционной политики [Collett, E. and Ahad, A. (2017) EU Migration Partnerships: A Work in Progress, Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute].
- Европейская комиссия (2017), ЕС запускает новый План внешних инвестиций ЕС, 28/09/2017, [https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-kick-starts-its-new-eu-external-investment-plan\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-kick-starts-its-new-eu-external-investment-plan_en)
- Европейская комиссия (2016), Коммюнике о создании нового Механизма партнерства с третьими странами в рамках Европейской повестки дня по вопросам миграции, COM (2016) 385 final, Страсбург, 7.6.2016.
- Европейская комиссия (2015), Коммюнике о Европейской повестке дня по вопросам миграции, COM (2015) 240 final, Брюссель, 13.5.2015.
- Европейская комиссия (2014), Отчет о реализации Глобального подхода к миграции и мобильности, 2012-2013, COM(2014) 96 final.

- Европейская комиссия (2011), Коммюнике о глобальном подходе к миграции и мобильности, COM(2011) 743 final, Брюссель, 18.11.2011.
- Европейский совет (2005), Выводы Совета по глобальному подходу к миграции, 15914/05, 15/16 декабрь 2005 г.
- Европейский фонд образования (2015), Меры по поддержке мигрантов формируют перспективу занятости и навыков (MISMES) – Молдова.
- Пражский процесс (2015), Оценка реализации Плана действий Пражского процесса на 2012-2015 годы, октябрь 2015 г.
- Пражский процесс (2014), Пять лет Пражского процесса: Подведение итогов и движение вперед, Дискуссионный документ, Сопровождение старших должностных лиц Пражского процесса 28-29 октября 2014 г., Берлин.
- Реслоу, Н. (2015) Партнерство ЕС в области мобильности: Первоначальная оценка динамики реализации », в журнале «Политика и управление », 2015, том. 3, выпуск 2, стр. 117-128 [Reslow, N. (2015) 'EU "Mobility" Partnerships: An Initial Assessment of Implementation Dynamics', in Politics and Governance].
- Вольф С. и Мунье Г. (2012) «Калейдоскопический взгляд на внешнее измерение юстиции и внутренних дел» // Журнал иностранных дел ЕС, Том 17, Выпуск 2/1, с. 143-162 [Wolff, S. and Mounier, G. (2012) 'A Kaleidoscopic View on the External Dimension of Justice and Home Affairs,' in European Foreign Affairs Review].

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

Эта публикация была подготовлена в рамках инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», компонента Инструмента партнерства по мобильности II, при финансовой поддержке Европейского союза.

Содержание этой публикации является исключительной ответственностью автора и инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», и не может представлять взгляды Европейского Союза.

## Контакты

Секретариат Пражского процесса  
Международный центр по развитию миграционной политики(ICMPD)  
Гонзагагассе 1  
А-1010 Вена  
Австрия  
[www.pragueprocess.eu](http://www.pragueprocess.eu)



Mobility Partnership Facility

Funded by the European Union

