



# АНАЛИТИЧЕСКИЙ БРИФ

## Партнерство Евросоюза и Беларуси в сфере мобильности: Путь вперед

Боброва

Октябрь 2020

### РЕЗЮМЕ

Партнерство по мобильности открывает новые горизонты для потенциального сотрудничества между подписавшими его государствами-членами ЕС и Республикой Беларусь. Оно дает возможность разработать комплексную миграционную политику и обеспечить безопасное передвижение мигрантов, а также их социальную и правовую защиту. Полный потенциал Партнерства в области мобильности еще предстоит мобилизовать. Оно могло бы послужить стимулом для улучшения законодательства в области трудовой миграции, дальнейшего расширения образовательных программ, проложить путь для либерализации визового режима или обеспечить возможности для реализации новых проектов в области миграции.

В данном аналитическом брифе представлен анализ реализации отдельных областей политики, охваченных Партнерством по мобильности, и излагается набор соответствующих рекомендаций.



## КОНТЕКСТ

13 октября 2016 г. Республика Беларусь, Европейский Союз и семь государств-членов ЕС – Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния и Финляндия – подписали Совместную декларацию о Партнерстве в области мобильности. Ее подписание символизировало новый поворот в отношениях Беларуси и ЕС<sup>1</sup>, что стало возможным благодаря длительным переговорам и значительным усилиям с обеих сторон.

Данное соглашение направлено на:

- улучшение общего управления миграционными потоками;
- продолжение деятельности по предотвращению и противодействию нерегулярной миграции и торговле людьми;
- меры и инициативы в области трудовой миграции и других видов легальной мобильности;
- развитие горизонтальных инициатив с привлечением гражданского общества;
- наращивание потенциала в сфере убежища;
- использование потенциала миграции для устойчивого развития.

Документ охватывает все основные аспекты миграционной политики, но не включает подробный план реализации. Вместо этого предполагается разработать и регулярно обновлять ориентировочный план действий, содержащий конкретные меры. Сферы деятельности, охваченные Декларацией о партнерстве в области мобильности, соответствуют государственной политике Беларуси. Таким образом, белорусская подпрограмма «Внешняя миграция» на 2016–2020 годы в числе приоритетных областей выделяет управление внешней миграцией, а также предотвращение и пресечение нерегулярной миграции<sup>2</sup>. Национальная стратегия устойчивого развития Беларуси до 2030 года также предусматривает разработку мер, направленных на адаптацию и интеграцию иммигрантов. В то время как указанные направления деятельности не теряют своей актуальности, меры по их реализации требуют постоянного совершенствования.

На сегодняшний день в Беларуси накоплен значительный опыт обеспечения эффективного миграционного контроля и выявления незаконных мигрантов<sup>3</sup>. В стране также создана национальная система убежища, основанная на признанных международных правилах и стандартах. В последние годы активизировалась работа по межведомственному сотрудничеству в области обмена информацией и координации миграционной политики. Более того, в начале 2020 г. состоялось долгожданное подписание Соглашения о реадмиссии и упрощении визового режима с ЕС<sup>4</sup>. Хотя данные положительные изменения не обязательно являются результатом самого Партнерства по мобильности, они согласуются с подписанной Декларацией.

<sup>1</sup> После периода охлаждения отношений между Беларусью и ЕС и приостановки практического сотрудничества и иностранной помощи в различных сферах активный диалог возобновился только к началу 2010-х, затронув также вопросы миграционной политики, трансграничного сотрудничества, защиты прав мигрантов и пр. Расширилось сотрудничество между Беларусью и ЕС в области международной технической помощи. Участились двусторонние и многосторонние диалоги между представителями министерств и ведомств.

<sup>2</sup> Эталон, 2018 г.

<sup>3</sup> Подписание Декларации о партнерстве в области мобильности послужило толчком к запуску в конце 2018 г. нового финансируемого ЕС проекта «Помощь Республике Беларусь в решении вопросов, связанных с увеличением количества нерегулярных мигрантов». Ожидаемым результатом является выстраивание в Беларуси к 2022 г. комплексной системы управления миграцией и устойчивой национальной системы содействия субсидированному добровольному возвращению и реинтеграции, включая строительство и реконструкцию центров размещения мигрантов в соответствии с передовой практикой ЕС и международными стандартами для таких учреждений. Данный четырехлетний проект реализуется МОМ Беларуси совместно с Министерством внутренних дел и Государственным пограничным комитетом Республики Беларусь. Финансирование ЕС составляет 7 млн. евро (МОМ, 2018 г.).

<sup>4</sup> ЕК (2020). Упрощение визового режима и реадмиссии: Европейский Союз и Беларусь подписывают соглашения



В части финансирования ЕС в настоящее время представляет собой крупнейшего донора в Беларуси и поддерживает страну с помощью различных инструментов, среди которых [Европейский инструмент соседства \(ЕИС\)](#) является ключевым инструментом двустороннего сотрудничества на период 2014-2020 гг. В частности, в 2014-2020 гг. в рамках этого инструмента ЕС выделил более 170 млн евро. Беларусь также пользуется услугами Механизма партнерства в области мобильности (MPF) в рамках Фонда убежища, миграции и интеграции (AMIF) и Фонда внутренней безопасности (ISF). Механизм партнерства в области мобильности (MPF) предоставляет финансирование более мелким проектам в ряде приоритетных областей. Из MPF было профинансировано несколько мероприятий в Беларуси, включая разработку концепции миграционной политики для Беларуси при поддержке ICMPD.<sup>5</sup>

Важно отметить, что дополнительные шаги по либерализации миграционной политики Беларуси будут во многом зависеть от состояния ее внутренней политики, а также должны учитывать членство страны в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Членство в ЕАЭС среди прочего предусматривает сближение национального миграционного законодательства, улучшение сотрудничества и обмен информацией между государственными и негосударственными субъектами в области миграции, а также построение согласованной миграционной политики в рамках евразийской миграционной системы. Более того, учитывая значительную роль России в ЕАЭС, изменения в миграционной политике России могут во многих отношениях повлиять на смягчение или ужесточение мер в Беларуси. В долгосрочной перспективе эти факторы повлияют на реализацию Партнерства по мобильности и других соответствующих соглашений в области миграции в Беларуси.

## ОЦЕНКА ДИНАМИКИ ВНЕДРЕНИЯ

### Мобильность рабочей силы

Если посмотреть на различные области Партнерства по мобильности, трудовая (временная и циркулярная) мобильность из Беларуси в ЕС продемонстрировала наиболее заметный прогресс. По состоянию на 2016 г. количество действующих разрешений на проживание, оформленных гражданам Беларуси в ЕС в целях трудоустройства ежегодно увеличивалось примерно на 8-10 тыс.,<sup>6</sup> при этом большинство белорусских мигрантов находятся за рубежом более шести месяцев. В 2018 г. общее количество действующих разрешений на работу составило более 36.000<sup>7</sup> – половина из них оформлена Польшей, за ней следует Литва. Обе страны уже давно являются основными странами назначения белорусских трудовых мигрантов в ЕС.

В последние годы *Польша* значительно облегчила доступ к своему рынку труда, в первую очередь ориентируясь на трудовых мигрантов из соседних стран Восточного партнерства. С 1 января 2018 г. вступили в силу изменения в Закон «О содействии занятости и учреждениях рынка труда», которым либерализуется прием иностранцев для выполнения сезонной и краткосрочной работы. Этой поправкой введен дополнительный вид разрешения на сезонную работу, увеличена продолжительность пребывания для сезонной работы в сельском хозяйстве, садоводстве и туризме до 270 дней в году и в три раза снижен регистрационный сбор. Эти новые положения

<sup>5</sup> ЕК (2016). Беларусь и ЕС.

<sup>6</sup> В 2016 г. граждане Беларуси получили 17 790 разрешений на работу, в 2017 г. – 28 057, а в 2018 г. – 35 981. Более подробно см. базу данных Евростата.

<sup>7</sup> Евростат. По экспертным оценкам, количество трудовых мигрантов из Беларуси в ЕС на конец 2017 г. составило 100 тыс. человек. Подробнее читайте в Аналитическом отчете «Трудовая миграция в ЕС и система социального обеспечения в Беларуси, Молдове и Украине».



направлены на предотвращение злоупотреблений при трудоустройстве иностранцев на основе приглашений от польских работодателей. К концу 2018 г. количество разрешений на работу, впервые оформленных гражданам Беларуси на период от шести до одиннадцати месяцев, составило почти 17 тыс. по сравнению с 4.100 в 2017 г.<sup>8</sup> Между тем количество деклараций о поручении работы гражданам Беларуси в 2018 г. достигло почти 63 тыс.<sup>9</sup>

Граждане Беларуси также переезжают в Польшу по так называемой карте поляка<sup>10</sup>, которая предназначена для лиц польского происхождения. Владелец карты может работать, учиться и заниматься предпринимательством на тех же основаниях, что и граждане Польши, а также пользоваться бесплатной неотложной медицинской помощью, получать бесплатную долгосрочную визу и натурализоваться в течение одного года. Кроме того, держатели карт могут получить особые финансовые льготы для оплаты части своих расходов на обустройство и обслуживание в Польше. Это делает карту поляка привлекательным инструментом для молодежи, которая таким образом может мигрировать с наименьшими затратами. По последним данным, белорусам было оформлено 125 тыс. карт поляка, из них более 45 тыс. оформлено в 2016–2018 гг.<sup>11</sup> Однако некоторые эксперты утверждают, что фактическое количество граждан Беларуси, выехавших в Польшу по карте поляка, незначительно и составляет около 1 тыс. человек<sup>12</sup>.

*Литва* является вторым по популярности направлением в ЕС для белорусских трудовых мигрантов. Чтобы решить проблему нехватки рабочей силы, вызванной значительным оттоком собственных граждан, Литва внесла поправки в свой Закон «О положении иностранцев» в январе 2017 г. С тех пор нанять иностранцев определенных дефицитных профессий стало намного проще и быстрее. Среди них сотрудники ИТ и инновационных компаний, водители транспортных средств международных грузовых перевозок, сварщики, сборщики корпусов металлических судов, операторы металлообрабатывающих станков, швеи и ряд строительных профессий. Белорусские трудовые мигранты в Литве часто занимаются именно такими видами деятельности.<sup>13</sup> Кроме того, с марта 2019 г. Литва внесла изменения в правила оформления разрешений на работу. Трудовым мигрантам, занимающимся неквалифицированным трудом, больше не нужно подтверждать квалификацию и недавний соответствующий опыт работы, а работники, меняющие работодателя или должности, больше не обязаны обновлять свое разрешение на трудоустройство. Кроме того, Литва ввела 12-месячный период для поиска работы после окончания учебы для иностранных студентов.<sup>14</sup> В 2017 г. белорусы получили около 2.500 новых разрешений на трудоустройство в Литве; в 2018 г. это число превысило 3.000, а в 2019 г. удвоилось, достигнув 6.725. Важно отметить, что на конец 2019 г. почти 14.000 белорусов имели действующее разрешение на трудоустройство в Литве.<sup>15</sup>

Хотя граждане Беларуси в *Латвии* не имеют особых льгот при трудоустройстве, по-прежнему наблюдается рост количества белорусов, имеющих действующее разрешение на трудоустройство: с 652 чел. в 2017 г. до 937 чел. в 2018 г. и 1 179 в 2019 г.<sup>16</sup>

<sup>8</sup> Евростат. Общее количество разрешений на работу, впервые оформленных гражданам Беларуси в Польше за последние годы, существенно выросло: в 2016 г. – 4 870, в 2017 г. – 10 518, в 2018 г. – 19 233. Более подробно см. Демографический ежегодник Польши 2019. С. 443

<sup>9</sup> Демографический ежегодник Польши 2019. С. 445

<sup>10</sup> Карта существует с 2007 г. Более подробно см.: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/poles-card-and-related-benefits-to-be-available-to-wider-group-of-foreigners> Дата обращения 13.08.2020 г.

<sup>11</sup> Демографический ежегодник Польши 2019. с. 450. По сообщениям СМИ, было оформлено 137 тыс. карт поляка, из которых 55 тыс. – за последние три года. См. здесь: <https://www.rp.pl/Bialorus/309269893-Karta-Polaka-Droga-do-Polski.html> Дата обращения 13.08.2020 г.

<sup>12</sup> Елисеев (2018).

<sup>13</sup> Tut.by (2019). Литва обеспокоена тем, что белорусы и украинцы вытесняют местных жителей с рынка труда.

<sup>14</sup> ОЭСР (2019).

<sup>15</sup> Евростат.

<sup>16</sup> Там же.





Белорусская трудовая миграция в остальные страны-подписанты – Болгарию, Румынию, Финляндию и Венгрию – составила менее 1% по сравнению с миграцией в Литву, Латвию и Польшу.

## Студенческая мобильность и предпринимательство

Обеспечение современных и открытых систем высшего образования во всех странах-соседах является одним из ключевых приоритетов ЕС, что также играет важную роль в его отношениях с Беларусью. ЕС активно поддерживает участие белорусских молодежных организаций и молодежи в программах обмена и волонтерских программах в рамках Европейского добрососедства (напр., EU TEMPUS, Erasmus+, TAIEХ, EU4Youth и пр.)

Республика Беларусь последовательно расширяет международную академическую мобильность преподавательского состава и студентов, а также количество специальностей высшего образования, доступных на английском языке.<sup>17</sup> С 2017 г. около 2.000 студентов и преподавателей из Беларуси смогли получить опыт обучения или преподавания в ЕС через Erasmus+<sup>18</sup>. Еще 3.400 молодых работников с 2014 г. нарастили свой творческий и инновационный потенциал в рамках программ обмена, обучения и волонтерской работы<sup>19</sup>. Беларусь также участвует в проекте ЕС «MOST» (Программа мобильности для целевых межличностных контактов) по расширению профессиональных контактов между гражданами Беларуси и ЕС<sup>20</sup>. К 2020 г. более 5.500 дипломированных специалистов воспользовались преимуществами проекта MOST<sup>21</sup>. Благодаря программе TEMPUS налажены контакты между белорусскими и европейскими университетами. Кроме того, совершенствуются учебные программы белорусских вузов, в том числе за счет повышения квалификации белорусских преподавателей. Тем не менее, с 2014 г. общее количество студентов сокращается, а количество безработных выпускников растет.<sup>22</sup>

Полный переход белорусской системы образования на Болонский процесс еще не завершен, частично из-за отказа Беларуси отменить обязательное распределение на работу для лиц со средним специальным и высшим образованием (2 года) и для лиц с профессионально-техническим образованием (1 год).<sup>23</sup> Сохранение распределения на работу представляет собой серьезное препятствие для выезда из страны для трудоустройства за рубежом после окончания университета. Неэффективное взаимодействие между системой образования и рынком труда представляет собой еще одну важную проблему. Несмотря на растущий спрос на различные профессии средней квалификации, национальная система образования отдает предпочтение высшему образованию. Отсутствие востребованных квалификаций ограничивает миграционные намерения молодежи, заинтересованной во временном трудоустройстве за рубежом (см. Результаты опроса Пушкевича за 2016 г., 2018 г.)

Предпринимательство входит в число приоритетов Партнерства в области миграции в части миграции и развития. При этом удельный вес сектора микро-, малых и средних предприятий в ВВП Беларуси гораздо ниже, чем в большинстве стран. Доступ к финансированию, как в плане источников, так и объема, является серьезной проблемой

<sup>17</sup> ЕПВО (2018). Приложение II к Парижскому коммюнике ЕПВО «Стратегия Беларуси», с. 3

<sup>18</sup> ЕС Соседство 2020 и ЕС Соседство 2017. Факты и данные об отношении Беларуси с ЕС.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> MOST (2019).

<sup>21</sup> ЕС Соседство (2020).

<sup>22</sup> Белсат (2019). Что не так с белорусским высшим образованием?

<sup>23</sup> Парижская министерская конференция ЕПВО (2018). Коммюнике «Стратегия Беларуси» и Заключительный отчет ЕПВО «Поддержка дорожной карты Беларуси».



для молодых предпринимателей, желающих заниматься частным бизнесом. В рамках государственной поддержки развития предпринимательства и участия молодежи в малом бизнесе было создано белорусское предпринимательское сообщество, известное как «бизнес-улей». Это сообщество функционирует как бизнес-инкубатор, который предоставляет места для 150 начинающих компаний и состоит из «бизнес-ячеек», специализирующихся на вопросах бизнес-образования, занятости, индустрии искусства, информационных и коммуникационных технологий, туризма, рекламы, услуг и пр. Среди недавних инициатив ЕС следует выделить два совместных проекта ЕС и Группы Всемирного банка по развитию частного сектора и предпринимательства в Беларуси. Первый проект – программа технической помощи в размере 4,8 млн. евро – направлен на стимулирование развития частного сектора в Беларуси, в т.ч. путем развития малого и среднего бизнеса, привлечения инвестиций и подготовки системы безбумажной торговли. Второй проект направлен на укрепление белорусского законодательства в области конкуренции. В его рамках предполагается создание дорожной карты по разработке нормативных положений для развития конкуренции<sup>24</sup>.

## Визовые вопросы

Подписание Соглашения об упрощении визового режима между ЕС и Беларусью в январе 2020 г. стало крупным достижением в деле упрощения и доступности краткосрочных поездок белорусов в Шенгенскую зону. С июля 2020 г. визовый сбор составляет 35 евро вместо 60 евро, административный сбор не может превышать 30 евро, а время принятия решения консульствами по заявлению на оформление визы в стандартных случаях составляет 10 рабочих дней. Более того, до одиннадцати категорий путешественников будут освобождены от консульского сбора, тогда как частые путешественники, такие как журналисты, студенты и члены официальных делегаций, могут получать многократные визы со сроком действия до пяти лет.<sup>25</sup>

Три года назад Беларусь предоставила безвизовый въезд на срок до пяти дней через Национальный аэропорт «Минск» гражданам 80 стран. С 27 июля 2018 г. этот срок продлен до 30 суток для граждан 74 стран, включая государства-члены ЕС. В результате стремительно увеличился туристический поток из стран, не входящих в СНГ – с 38.200 в 2016 г. до 83.900 в 2017 г. и 182.317 в 2019 г. В 2019 г. больше всего туристов прибыло из соседней Польши (61.349), Литвы (76.060) и Латвии (10.478).<sup>26</sup> При этом поток белорусских туристов в соседние страны ЕС колеблется. Так, количество виз, оформленных польскими консульствами, сократилось с 319.000 в 2015 г. до 216.000 в 2019 г. Для сравнения, консульства Литвы в Беларуси оформили 203.000 виз в 2015 г. и более 250.000 в 2019 г.<sup>27</sup>

Следующим шагом к повышению краткосрочной мобильности будет подписание Соглашения о либерализации визового режима. Еще в 2014 г. группа экспертов в области миграции, состоящая из представителей научно-академических учреждений, НПО, правительства и международных организаций, прогнозировала введение безвизового режима между ЕС и Беларусью в течение десяти лет.<sup>28</sup> В 2020 г. Министерство иностранных дел Беларуси утверждало, что обсуждения по либерализации ви-

<sup>24</sup> Export (2019).

<sup>25</sup> ЕК (2020). Соглашение об упрощении визового режима. ЕК (2020). Визовый режим и реадмиссия: вступают в силу соглашения между Европейским союзом и Беларусью.

<sup>26</sup> Беларусь в цифрах 2020.

<sup>27</sup> Полная статистика по краткосрочным визам, оформленным Шенгенскими странами.

<sup>28</sup> Елисеев А. Миграция между ЕС, В4 и Восточной Европой: нынешняя ситуация и возможное будущее. Перспектива Беларуси // Прогнозирование миграции между ЕС, В4 и Восточной Европой. Последствия отмены виз. Ред. Ярошевич М. и Лесинская М., Варшава, июль 2014 г., Центр восточных исследований.



зового режима могут начаться в ближайшее время.<sup>29</sup> Как долго этот процесс может занять в действительности остается неизвестным, но его можно ускорить конкретными действиями в рамках Партнерства.

## НАПРАВЛЕНИЯ ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЙ

### Потребность в данных

Без достоверных данных вряд ли можно разработать надежную и эффективную политику. Именно поэтому статистическая точность и сопоставимость продолжает представлять собой серьезную проблему. В Беларуси учет внешней миграции основан на данных миграционных карт, а также на сведениях о количестве лиц, уехавших и прибывших в рамках официальных трудовых контрактов. Наиболее точным является статистика по прибытию. Между тем достоверная оценка исходящей миграции из Беларуси в ЕС невозможна ни в количественном, ни в качественном отношении. В настоящее время можно использовать данные, собранные в базах данных Евростата и Международной организации по миграции. Однако даже эта информация доступна лишь в ограниченном объеме.

Не имея необходимых данных о миграции, ответственные лица не могут предлагать конкретные регуляторные меры, которые могли бы существенно улучшить мобильность и принести пользу странам и мигрантам. Отсутствие информации о качественных характеристиках миграции, о длительности периода перехода от временной к постоянной миграции и ограниченные знания о других параметрах затрудняют диалог между мигрантами и другими субъектами. Более того, чтобы получить объективное представление о проблемах и состоянии реализации намеченных планов, исследователям и властям необходимы качественные исследования о вызовах, с которыми сталкиваются белорусы при поиске работы в ЕС. Таких исследований пока мало.

### Портал трудоустройства

Чтобы способствовать безопасной мобильности рабочей силы в ЕС, необходимо создать надежный источник информации для белорусских мигрантов. На веб-сайте Министерства внутренних дел Беларуси ранее содержался предварительный перечень рекомендуемых действий для отдельных мигрантов, выезжающих за рубеж с целью трудоустройства, с указанием того, как получить информацию о законодательстве, процедурах выезда/въезда и трудоустройства.<sup>30</sup> На сайте программы «Ла Страда» все еще есть аналогичный список.<sup>31</sup> Кроме того, в «Ла Страда» действует горячая линия, по которой можно получить советы о том, как безопасно путешествовать за рубеж. Только за 2018 г. на горячую линию позвонили 5.500 человек, а помощь была предоставлена 287 белорусам, столкнувшимся с проблемами за рубежом.<sup>32</sup> Однако, этого недостаточно.

<sup>29</sup> Schengenvisainfo (2020). Беларусь надеется, что скоро начнется обсуждение визовой либерализации с ЕС

<sup>30</sup> Sozhnews (2017). Департамент по гражданству и миграции разработал рекомендации для граждан Республики Беларусь, выезжающих на работу за границу.

<sup>31</sup> Ла Страда. Работа за границей.

<sup>32</sup> Гендерные перспективы (2019).



Существует реальная потребность в базе данных о возможностях трудоустройства в странах, подписавших Декларацию о партнерстве в области мобильности. Она могла бы содержать дополнительную информацию о правах и обязанностях в сфере занятости, о социальной защите и других ключевых аспектах, которая может быть полезна мигрантам, властям, а также общественности и научно-академическому сообществу.

## Социальная защита

Беларусь обеспечивает социальную защиту своего населения в соответствии с Комплексной системой мер по социальной защите населения и планом ее реализации, принятым в марте 2000 г. Эта система включает в себя выплату социальных пособий, оказание натуральной помощи, предоставление льгот и социальных услуг и пр. Различные программы социальной помощи охватывают более половины населения страны. Трудовая эмиграция белорусов (особенно не имеющих документов) приводит к последовательному сокращению отчислений в Фонд социального страхования. Это, в свою очередь, оказывает дополнительное давление на национальную систему социального обеспечения, которая и без того характеризуется увеличением нагрузки на население трудоспособного возраста. Чтобы белорусские мигранты и члены их семей получали социальную защиту в странах назначения и по возвращении домой, необходимо устранить существующие правовые барьеры, в том числе связанные с пенсионным обеспечением.

На сегодняшний день Беларусь имеет соглашения в области социального обеспечения только с Россией, Литвой и Латвией. В качестве первого шага страна могла бы заключить такие соглашения со всеми странами, подписавшими Декларацию о партнерстве в области мобильности, отдавая приоритет Польше, которая с каждым годом привлекает все больше белорусских трудовых мигрантов. На втором этапе положения таких соглашений необходимо применить на практике. Также необходимо решить вопрос о переносе пенсионных прав. В рамках СНГ, напр., Беларусь заключила соглашение в области пенсионного обеспечения в 1992 г., но система еще не налажена. Продолжающаяся пенсионная реформа в Беларуси также может препятствовать выплате пенсионных пособий при отсутствии соглашений, предусматривающих перенос пенсий из страны работы в Беларусь и наоборот. Уже сейчас каждому гражданину Беларуси необходимо 16 лет трудового стажа и страховые взносы, чтобы иметь право на пенсию, а к 2025 г. этот показатель должен вырасти до 20 лет. При таких обстоятельствах длительная эмиграция в ЕС становится препятствием для получения трудовой пенсии в будущем.

## Трансграничная мобильность

Декларация о партнерстве в области мобильности учитывает три соглашения о малом приграничном движении между Беларусью, Латвией, Литвой и Польшей, подписанные в 2010 г. Если по шенгенской визе за рубежом можно пребывать не больше 90 дней за 180-дневный период, то соглашение о малом приграничном движении регулирует только длительность безвыездного пребывания. Участниками малого приграничного движения являются жители населенных пунктов в 50 километровой зоне по обе стороны границы. Таким образом, практическая реализация свободного перемещения представляет интерес для значительного числа жителей западных регионов Беларуси.





На этот момент по факту действует только белорусско-латвийское соглашение, которое вступило в силу 1 февраля 2012 г. В рамках программ трансграничного сотрудничества ЕС выделяет финансирование на улучшение инфраструктуры пунктов пропуска через границу. Однако белорусская сторона не готова подтвердить соответствие инфраструктуры требованиям, необходимым для введения малого приграничного движения. Это откладывает вступление в силу упрощенного порядка взаимных поездок жителей приграничных регионов.

## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Представленный анализ подтверждает прогресс, достигнутый в области легальной мобильности, а также миграции и развития, как это предусмотрено Партнерством ЕС в области мобильности с Беларусью. Тем не менее, обеим сторонам необходимо принять дополнительные меры, чтобы полностью раскрыть потенциал Партнерства.

**В отношении трудовой миграции** разработка индикативного плана действий является ключевым приоритетом. В нем необходимо изложить комплекс мер, направленных на создание и улучшение условий труда, а также на обеспечение свободного использования имеющихся возможностей. Для облегчения реализации намеченных мер европейским и белорусским субъектам занятости необходимо наладить надежные партнерские отношения и создать совместную базу данных вакансий. В ней можно также размещать дополнительную информацию о программах занятости и обмена, а также юридические данные по различным темам. Трудоустройство высококвалифицированного персонала может быть прописано в «дорожной карте развития мигрантов», которая предусмотрит первоначальный пакет прав и гарантий, а также возможности для повышения квалификации, получения образования и обеспечения перспектив, связанных с трудоустройством в ЕС.

Отсутствие доступа к **системе социальной защиты** (право на бесплатное образование и медицинское обслуживание, льготы семьям с детьми и лицам с инвалидностью и пр.), не позволяющего некоторым лицам реализовать свои миграционные намерения, должно решаться путем создания практических и правовых условий для реализации белорусами своих социальных и пенсионных прав за пределами страны. Кроме того, необходимо развивать услуги юридического посредничества и консультирования мигрантов. Среди прочего, ЕС и ЕАЭС могли бы оценить возможность разработки соглашений о социальном и пенсионном обеспечении, которые могут значительно облегчить жизнь региональных трудящихся-мигрантов.

В отношении **образования и молодежной политики** Беларуси необходимо пересмотреть основы своей системы образования для улучшения координации между государством, образовательными учреждениями и частным сектором. Доступ молодежи к получению высшего, профессионально-технического и среднего специального образования должен коррелировать с нуждами работодателей и экономики. Поскольку качество образования также является проблемой, необходимо заложить правовую основу, открывающую путь для независимого агентства по контролю качества в соответствии с европейскими стандартами и рекомендациями. Кроме того, Беларуси следует ускорить разработку Дорожной карты вхождения Беларуси в Международную программу по оценке образовательных достижений учащихся, включая систему оценки качества образования и управления в образовательных учреждениях. В качестве отправной точки Партнерство в области мобильности может помочь урегулировать



ровать различные вопросы со странами-подписантами. В частности, оно может способствовать диалогу между Общественным Болонским комитетом и компетентными государственными органами по вопросу упразднения института распределения.

Эффективная реализация **Соглашения об упрощении визового режима между ЕС и Беларусью** во многом зависит от эффективности сотрудничества в рамках Партнерства в области мобильности. Страны-подписанты, являющиеся членами ЕС, потенциально могли бы играть более активную роль в руководстве и содействии его реализации. Хотя Соглашение о либерализации визового режима с ЕС остается долгосрочной целью, свободное передвижение жителей приграничных регионов Беларуси, Литвы и Польши – это направление, в котором Беларусь могла бы более активно действовать уже сейчас.

Для эффективной оценки и реформирования существующей миграционной политики требуется **сопоставимая статистика и качественные исследования**, включая опросы. В этом отношении объединенная база данных ЕС-Беларусь позволила бы лучше отслеживать ситуацию и обеспечивать своевременное реагирование на основе регулярной обратной связи между сторонами. И, наконец, рекомендуется предусмотреть координацию и финансирование качественных исследований по вопросам миграции (включая междисциплинарные) в научно-исследовательских институтах и высших учебных заведениях как Беларуси, так и в странах, подписавших Декларацию. Вместе с другими исследовательскими инициативами ЕС в области миграции, эти исследования могут сформировать научную базу, которая поможет Беларуси улучшить свою миграционную политику.

## ССЫЛКИ

Belsat (2019). Что не так с белорусским высшим образованием? Топ-5 фактов от экспертов Болонского комитета, 06.02.2019. Доступ: <https://naviny.belsat.eu/ru/news/chtone-tak-s-beloruskim-vysshim-obrazovaniem-top-5-faktov-ot-ekspertov-bolonskogo-komiteta/> Дата обращения 20.08.2020

VEROC (2018). Белорусский экономический обзор // Белорусский экономический исследовательско-образовательный центр, 2018 г. – Минск.

BISS (2016). Повышение качества человеческого капитала в Республике Беларусь // А.Г. Боброва и др. SA 02/2016/RU, BISS, 2016 г.

CES (2014). Forecasting migration between the EU, V4 and Eastern Europe. Impact of visa abolition // Edited by: Marta Jaroszewicz, Magdalena Lesińska / Centre for Eastern Studies. Warsaw - 230 p. [CES (2014). Прогнозирование влияния миграции между ЕС, В4 и Восточной Европой. Последствия отмены виз // Ред.: Марта Ярошевич, Магдалена Лесинска / Центр восточных исследований. Варшава – 230 с.]

Demographic Yearbook of Poland (2019). p.443-450 [Демографический ежегодник Польши (2019). с. 443-450]. Доступ: <https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/demographic-yearbook-of-poland-2019.3.13.html> Дата обращения 13.08.2020.



ЕаР (2018). Facts and figures about EU-Belarus relations. Eastern Partnership [Восточное партнерство (2018). Факты и цифры об отношениях ЕС-Беларусь. Восточное партнерство]. Доступ: [https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2018-10/EAP%20FACTSHEET%20BELARUS%20ENG\\_WEB.pdf?fbclid=IwAR3sS0IHfjDXmQU4Rz0JDYwZC3n4WRXtnT9oygPYud0vK9\\_jp7rB2L\\_aRK4](https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2018-10/EAP%20FACTSHEET%20BELARUS%20ENG_WEB.pdf?fbclid=IwAR3sS0IHfjDXmQU4Rz0JDYwZC3n4WRXtnT9oygPYud0vK9_jp7rB2L_aRK4) Дата обращения: 18.02.2019 г.

ЕС (2016). Belarus and the EU. [ЕК (2016). Беларусь и ЕС]. Доступ: [https://eeas.europa.eu/delegations/belarus/15975/belarus-and-eu\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/belarus/15975/belarus-and-eu_en) Дата обращения: 13.08.2020 г.

ЕС (2019). Pole's Card and related benefits to be available to wider group of foreigners. [ЕК (2019). Карта поляка и связанные с ней льготы станут доступными для более широкого круга иностранцев]. Доступ: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/poles-card-and-related-benefits-to-be-available-to-wider-group-of-foreigners> Дата обращения 13.08.2020.

ЕС (2020). Complete statistics on short-stay visas issued by the Schengen States. [ЕК (2020). Полная статистика по краткосрочному визам, выданным Шенгенского соглашения.] Доступ: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy\\_en#stats](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en#stats) Дата обращения 25.08.2020

ЕС (2020). Visa Facilitation and Readmission: the agreements between the European Union and Belarus enter into force, 01.07.2020. [ЕК (2020). Упрощение визового режима и реадмиссия: соглашения между Европейским Союзом и Беларусью вступают в силу с 01.07.2020.] Доступ: [https://ec.europa.eu/home-affairs/news/20200701\\_visa-facilitation-readmission-agreements-between-european-union-belarus-enter-into-force\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/news/20200701_visa-facilitation-readmission-agreements-between-european-union-belarus-enter-into-force_en) Дата обращения 25.08.2020

ЕС (2020). Visa Facilitation and Readmission: the European Union and Belarus sign agreements [ЕК (2020). Упрощение визового режима и реадмиссии: Европейский Союз и Беларусь подписывают соглашения]. Доступ: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_6](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_6) Дата обращения: 13.08.2020 г.

ЕНЕА Париж (2018). Communiqué Appendix II "Belarus Strategy", p.3. [ЕПВО Париж (2018). Приложение II к Парижскому коммюнике ЕПВО «Стратегия Беларуси», с. 3] Доступ: <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-paris-2018> Дата обращения 20.08.2020

ЕНЕА Париж (2018). Final Report "Support for the Belarus Roadmap". [ЕПВО Париж (2018). Заключительный отчет ЕПВО «Поддержка дорожной карты Беларуси»] Доступ: <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-paris-2018> Дата обращения 20.08.2020

EU Neighbours (2017). Facts and figures about EU-Belarus relations. [ЕС Соседство (2017). Факты и данные об отношении Беларуси с ЕС.] Доступ: <https://www.euneighbours.eu/en/east/stay-informed/publications/facts-and-figures-about-eu-belarus-relations> Дата обращения 20.08.2020

EU Neighbours (2020). Facts and figures about EU-Belarus relations. [ЕС Соседство (2020). Факты и данные об отношении Беларуси с ЕС] Доступ: <https://www.euneighbours.eu/en/east/stay-informed/publications/facts-and-figures-about-eu-belarus-relations-0> Дата обращения 20.08.2020



EUR-Lex (2020). Agreement between the European Union and the Republic of Belarus on the facilitation of the issuance of visas. [EUR-Lex (2020). Соглашение между Европейским Союзом и Республикой Беларусь об упрощении выдачи виз]. Доступ: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1592982523638&uri=CELEX:22020A0609\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1592982523638&uri=CELEX:22020A0609(02)) Дата обращения 25.08.2020

Eurostat (2019). First permits by reason, length of validity and citizenship. [Евростат (2019). Разрешения на проживание, выданные впервые, по причине, сроку действия и гражданству]. Доступ: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_resfirst&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resfirst&lang=en) Дата обращения: 18.02.2019.

Eurostat (2020). Asylum and Managed Migration database. [Евростат (2020). База данных по убежищу и управляемой миграции]. Доступ: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> Дата обращения 13.08.2020.

Export (2019). Европейский союз и Всемирный банк направят 8,8 млн евро на улучшение условий для ведения бизнеса в Беларуси // Портал информационной поддержки экспорта в Беларуси. Доступ: <https://export.by/news/eu-wb-to-provide-88m-to-boost-entrepreneurship-improve-investment-climate-in-belarus> Дата обращения: 19.02.2019.

GVG (2012). Social impact of emigration and rural-urban migration in Central and Eastern Europe VT/2010/001. Policy brief, GVG, EU, 2012 [GVG (2012). Социальные последствия эмиграции и миграции из сельской местности в города в Центральной и Восточной Европе, VT / 2010/001. Аналитический бриф, GVG, ЕС, 2012 г.]

IOM (2018). IOM Helps Belarus Develop Irregular Migration Management Policy [IOM (2018). MOM помогает Беларуси разработать политику управления нерегулярной миграцией]. Доступ: <https://www.iom.int/news/iom-helps-belarus-develop-irregular-migration-management-policy> Дата обращения: 18.01.2019.

MOST (2019). Официальный сайт координатора проектов Европейского Союза по расширению профессиональных контактов между гражданами Беларуси и ЕС. Доступ: <https://most-belarus.eu/about/information/> Дата обращения: 15.01.2019.

OECD (2019). International Migration Outlook. Lithuania. [ОЭСР (2019). Перспективы международной миграции. Литва.] Доступ: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c3e35eec-en/1/2/5/22/index.html?itemId=/content/publication/c3e35eec-en&mimeType=text/html&csp\\_=5484c834d3b947b42e43a8aee995b48b&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c3e35eec-en/1/2/5/22/index.html?itemId=/content/publication/c3e35eec-en&mimeType=text/html&csp_=5484c834d3b947b42e43a8aee995b48b&itemIGO=oecd&itemContentType=book) Дата обращения 13.08.2020.

Schengenvisainfo (2020). Belarus Hopes It Will Soon Start Discussing Visa-Liberalization with EU. [Schengenvisainfo (2020). Беларусь надеется, что скоро начнется обсуждение визовой либерализации с ЕС] Доступ: <https://www.schengenvisainfo.com/news/belarus-hopes-it-will-soon-start-discussing-visa-liberalization-with-eu/> Дата обращения 25.08.2020

Sozhnews (2017). Департамент по гражданству и миграции разработал рекомендации для граждан Республики Беларусь, выезжающих на работу за границу, 28.12.2017. Доступ: <https://sozhnews.by/zhizn-rajona/departament-po-grazhdanstvu-i-migratsii-razrabotal-rekomendatsii-dlya-grazhdan-respubliki-belarus-vyezshayushchikh-na-rabotu-za-granitsu> Дата обращения: 27.08.2020





Szoszyn R. (2019). Karta Polaka: Droga do Polski. Rzeczpospolita, 26.09.2019. [Карта поляка: дорога в Польшу. Речь Посполитая, 26.09.2019]. Доступ: <https://www.rp.pl/Bialorus/309269893-Karta-Polaka-Droga-do-Polski.html> Дата обращения 13.08.2020.

Tut.by (2019). В Литве обеспокоены тем, что белорусы и украинцы вытесняют местных жителей с рынка труда. Доступ: <https://finance.tut.by/news653913.html> Дата обращения 13.08.2020.

Yeliseyeu A. (2014). Migration between the EU, V4 and Eastern Europe: the present situation and the possible future. The perspective of Belarus. In *Forecasting migration between the EU, V4 and Eastern Europe. Impact of visa abolition*. Ed. By Jaroszewicz M. and Lesinska M. Warsaw, July 2014, Center for Eastern Studies. [Елисеев А. (2014). Миграция между ЕС, В4 и Восточной Европой: нынешняя ситуация и возможное будущее. Перспектива Беларуси // *Прогнозирование миграции между ЕС, В4 и Восточной Европой. Последствия отмены виз*. Ред. Ярошевич М. и Лесинская М., Варшава, июль 2014 г., Центр восточных исследований], Доступ: <https://www.academia.edu/13662088/Migration-between-the-EU-V4-and-Belarus-the-present-situation-and-the-possible-future> Дата обращения 25.08.2020

БЮЛЛЕТЕНЬ. Участие белорусских организаций во внутренних программах Европейского союза в 2014-2020 годах: информационный бюллетень №5. Режим доступа: <http://cu4eu.by/upload/iblock/cb8/cb84e3a938dfc491eceb0ed084293a0b.pdf> Дата обращения: 18.01.2019.

Гендерные перспективы (2019). Количество людей, получавших помощь Программы «Ла Страда Беларусь» в связи с кризисной ситуацией за границей, в 2018 году выросло в два раза, 22.01.2019. Доступ: <https://www.genderperspectives.by/novosti/523-kolichestvo-lyudej-poluchavshikh-pomoshch-la-strada-v-2018-godu-vyroslo-v-dva-raza> Дата обращения: 27.08.2020

Ежегодник (2018). Республика Беларусь: статистический сборник. Белстат, Минск, 2018.

ЕК (2016). Совместная декларация о партнерстве в области мобильности между Республикой Беларусь и Европейским союзом и его государствами-участниками, 2016 г.

Елисеев (2018). Миграция между Беларусью и Польшей: современные тенденции и перспективы / Андрей Елисеев, Центр EAST (Eurasian States in Transition), 2018 г.

ЕР (2017). Около ста тысяч карт поляка, половину из выданных по всему миру, получили граждане Беларуси // Еврорадио Эфир 17/08/2017 Доступ: <https://euroradio.fm/ru/belorusy-poluchili-okolo-100-tysyach-kart-polyaka-polovinu-iz-vydannyh-v-mire> Дата обращения: 15.01.2019.

ЕС (2018). Иммиграционный портал ЕС. Европейская комиссия. Доступ: <https://ec.europa.eu/immigration/> Последнее обновление 13.11.2018 г.

ЕС в Беларуси (2017). Представительство Европейского союза в Беларуси. Доступ: <https://bit.ly/3dbHxf4> Дата обращения: 18.01.2019.

ЛА СТРАДА (2019). Ла Страда о безопасной миграции /Гендерные перспективы. Доступ: <https://www.lastrada.by/about/https://www.lastrada.by/safe-passage/> Дата обращения: 18.01.2019.



Все права защищены. Ни одна часть этой публикации не может быть переиздана, размножена, распространена или использована в любой форме электронными или механическими средствами, включая фотопечать, 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 партнёрства 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  
A-1010 Вена  
Австрия  
[www.pragueprocess.eu](http://www.pragueprocess.eu)



Funded by the European Union



Ла strada. Работа за границей. Доступ: <https://www.lastrada.by/safe-passage/abroad/>  
Дата обращения: 27.08.2020

МВД (2019). Официальный сайт Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Доступ: <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=135363> Дата обращения: 18.01.2019.

Национальный статистический комитет Республики Беларусь (2020). Беларусь в цифрах, 2020. Доступ: [https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public\\_compilation/index\\_16711/](https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_16711/) Дата обращения 25.08.2020

Пушкевич (2018). Тенденции развития внешней трудовой миграции населения Республики Беларусь: статистический и социологический анализ // С.В. Пушкевич / Социологический альманах, № 9, Минск, 2018 г. С. 304-316.

Рудый (2018). «Потому что так решили мы: поведенческая экономика и ее расшифровка» / К.В. Рудый и др. – Минск, Звезда. 2017 г. – 367 с.

ЦЕНТР МТП (2019). Официальный сайт Центра Международной технической помощи ЕС в Беларуси, созданный в рамках проекта, финансируемого Европейским союзом и реализованного консорциумом GFA Consulting Group GmbH. Доступ: [http://cu4eu.by/programs\\_in\\_belarus/the-european-neighbourhood-instrument-eni/thematic-programmes/](http://cu4eu.by/programs_in_belarus/the-european-neighbourhood-instrument-eni/thematic-programmes/) Дата обращения: 18.01.2019.

Эталон (2018). Об утверждении Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016-2020 годы. Постановление Совета Министров от 14.03.2016 № 200 // Эталон [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2018.