

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан

УДК 327:325(4)

На правах рукописи

ПОПОВА ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА

**Влияние миграционных процессов на современную систему
международных отношений (регион Центральной и Восточной Европы)**

6D020200 – Международные отношения

Диссертация на соискание степени
доктора по профилю

Научный консультант
доктор философии (PhD)
К.Г. Шерьязданова

Второй научный консультант
кандидат политических наук
Сейтимов Н.М.

Республика Казахстан
Нур-Султан, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ	3
ВВЕДЕНИЕ	5
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ МИГРАЦИИ	14
1.1 Понятие миграции. Категориальные константы и традиционные процедуры анализа миграционных процессов	14
1.2 Процесс формирования и развития миграционной теории в современном мире	24
1.3 Миграция в контексте основных теорий международных отношений.	38
1.4 Управление миграционными процессами: теоретическое измерение...	48
2 ВЛИЯНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ НА СОВРЕМЕННУЮ СИСТЕМУ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ	52
2.1 Международный уровень управления миграционными процессами...	52
2.2 Региональный уровень миграционной политики.....	58
2.2.1 Становление и развитие механизмов регулирования миграционных процессов в ЕС	58
2.2.2 Политика и законодательство ЕС в области миграции в XXI веке...	68
2.3 Вышеградская группа как субъект международных отношений.....	79
2.3.1 Создание Вышеградской группы.....	79
2.3.2 Председательствование стран Вышеградской группы в Совете ЕС и их приоритетные направления в сфере миграционной политики.....	85
2.3.3 Роль и позиции стран Вышеградской группы в процессе регулирования миграционного кризиса в ЕС.....	88
3 МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ	95
3.1 Миграционная политика Венгрии на современном этапе.....	95
3.1.1 Изменение миграционной стратегии и национального законодательства под влиянием миграционного кризиса в ЕС.....	97
3.2 Польский опыт миграционного менеджмента.....	107
3.2.1 Иммиграционные процессы в современной Польше и трансформация миграционной политики.....	110
3.2.2 Польские диаспоры во внешней политике Польши.....	115
3.3 Государственное регулирование миграционных процессов в Чехии и Словакии.....	119
3.4 Казахстанский опыт в сфере регулирования миграционных процессов.....	135
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	153
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	159

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АСЕАН	– Ассоциация стран Юго–Восточной Азии
ВНП	– Валовый национальный продукт
ВТО	– Всемирная торговая организация
В4 (V4)	– Вышеградская группа (Венгрия, Польша, Чехия, Словакия)
ГДР	– Германская Демократическая Республика
ГФММР	– Глобальный форум по международной миграции и развитию
ДЭСВ	– Департамент по экономическим и социальным делам Организации Объединенных Наций
ДФЕС	– Договор о функционировании Европейского Союза
ENP	– Европейская политика соседства
EASO	– Европейская служба поддержки лиц, претендующих на получение убежища
ЕЭК	– Евразийская экономическая комиссия
ЕЭС	– Европейское экономическое сообщество
ЕЭП	– Европейское экономическое пространство
ИТ	– Информационные технологии
ICEM	– Межправительственный комитет по миграции в Европе
ICM	– Межправительственный комитет по миграции
КДНП	– Крестьянско-демократическая народная партия Венгрии
КИСИ	– Казахстанский институт стратегических исследований
КНР	– Китайская Народная Республика
ЛАГ	– Лига арабских государств
МИД	– Министерство иностранных дел
МККК	– Международный комитет красного креста
МНЭ	– Министерство национальной экономики
МВД	– Министерство внутренних дел
МОМ	– Международная организация миграции
МОТ	– Международная организация труда
МРП	– Месячный расчетный показатель
МВФ	– Международный валютный фонд
НАТО	– Североатлантический альянс
НПО	– Неправительственные Организации
ООН	– Организация Объединенных Наций
ОДКБ	– Организация Договора о коллективной безопасности
ПРООН	– Программа развития ООН
ПМЖ	– Постоянное место жительства
РISMMЕ	– Временный межправительственный комитет по переселению мигрантов из Европы
РК	– Республика Казахстан
СВМДА	– Сопровождение по взаимодействию и мерам доверия в Азии
СЕОРГ	– Central European Opinion Research

СКБ	– Совет коллективной безопасности
СМИ	– Средства массовой информации
СССР	– Союз Советских Социалистических Республик
США	– Соединенные Штаты Америки
СУАР	– Синьцзян–Уйгурский автономный район
TARKI	– Институт социальных исследований
ТНК	– Транснациональные компании
УВКБ ООН	– Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев
УВКПЧ ООН	– Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека
ФАРЕ(PHARE)	– Программа Европейского Союза по подготовке стран Центральной и Восточной Европы к вступлению в Союз
ФРОНТЕКС	– Европейская служба поддержки лиц, претендующих на получение убежища
ЦА	– Центральная Азия
ЦАР	– Центральнo–Азиатский регион
ЦАРИКЦ	– Центральнoазиатский региональный информационный координационный центр по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров
ЦВЕ	– Центральная и Восточная Европа
ШОС	– Шанхайская организация сотрудничества
ЭКОСОС	– Экономический и Социальный Совет ООН
ЮНКТАД	– Конференция ООН по торговле и развитию

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность диссертационного исследования. Одной из самых актуальных тем для теоретического осмысления является миграционная проблематика. В условиях глобализации мир находится в состоянии непрерывного миграционного движения. Современное мироустройство способствовало трансформации миграции, ее видов и масштабов. Увеличилась степень влияния миграционного феномена на социально-экономическую, политическую, демографическую ситуацию в разных странах, никогда прежде миграционный фактор не играл такой весомой роли в аспекте обеспечения национальной безопасности и столкновения на этой почве интересов государств, в том числе союзников и партнеров по интеграции.

Анализ действий факторов международных отношений в сфере миграции требует глубокого понимания современных закономерностей и тенденций международной миграции, причинно-следственных связей между реализуемым политическим курсом и господствующими в государстве и обществе установками и убеждениями относительно миграции и ее противоречивого потенциала.

Долгие годы Европейский Союз последовательно формировал свою внешнюю политику с целью эффективного управления миграцией, вовлекая в сотрудничество страны исхода и транзита миграционных потоков через такие внешнеполитические инструменты как политика развития и региональные консультативные процессы. Демонстрируя превентивный подход, Евросоюз стремился создать систему, обеспечивающую предсказуемую и контролируемую миграцию, за счет улучшения условий жизни в странах исхода, сокращения факторов, выталкивающих мигрантов в страны Европы. Однако, в дальнейшем непоследовательность и несогласованность европейской внешней и иммиграционной политики по отношению к странам Северной Африки и Ближнего Востока привели к миграционному кризису в Европе.

Особый научный интерес представляет исследование процесса влияния миграции на формирование политического курса в странах Вышеградской группы, сплотившихся под давлением своих партнеров по интеграции и отстаивающих единую позицию по миграционной проблематике.

Исключительно важную роль приобретают диаспоры, оказывающие влияние, с одной стороны, на масштаб и выбор миграционными потоками стран назначения, а с другой стороны, на изменения, происходящие изнутри принимающих обществ и государств.

Республика Казахстан также активно вовлечена в современные международные миграционные процессы, что актуализирует поиск эффективных инструментов управления миграцией во благо общества и государства.

Степень разработанности проблемы. Теоретические аспекты миграционных процессов изучаются учеными и исследователями с XIX века. Одними из первых работ по миграции были труды Е. Равенштайна, который

впервые сформулировал научное определение миграции как изменения места жительства человека, имеющие постоянный или временный характер, и описал базовые законы миграции. В последующем многие авторы трудились над развитием понятийного аппарата, выработкой критериев для классификации международной миграции населения и основных научных подходов изучения последней: В.А. Ионцев, Л.Л. Рыбаковский, В.И. Переведенцев, Ж. Зайончковская, И. Молодикова, В. Мукомель, М.В. Курман, М. Бассанд и др.

Значительный вклад в изучение миграционных процессов внесли западные исследователи – Р. Парк, Э. Бёрджесс, Л. Вирт, Р. Маккензи, У. Томас, Ф. Знанецкий, С. Стоффер, Д. Зипф. Важные теоретические положения были сформулированы американским социологом Эвереттом С. Ли, который предложил теорию «притяжения-выталкивания», сохраняющую свою актуальность и востребованность в миграционных исследованиях по сей день.

В становлении современных научных теорий и концепций по международной миграции весомая роль принадлежит воззрениям авторитетных зарубежных ученых. Д. Массей разработал теорию миграционных сетей, широко используемую современными исследователями для объяснения миграционных процессов в условиях глобализации. Ж.-К. Шенэ и Р. Скелдон рассматривают миграцию в контексте ее взаимосвязи с развитием общества. Д. Коулмэн предложил концепцию третьего демографического перехода, суть которой в том, что миграция неевропейцев в европейские страны и более высокие темпы рождаемости последних в странах назначения приводят к их обоснованию в европейских странах и постепенному вытеснению местного населения. У. Сегал, Р. Эпплеярд утверждают, что миграция высококвалифицированных кадров может пойти на пользу странам их происхождения, и обосновывают концепцию «обмена умами», положительные эффекты которой проявляются в суммах перечисляемых мигрантами в страны исхода денежных переводов, намного превышающих по своим объемам переводы неквалифицированных соотечественников.

Международная миграция широко изучалась с точки зрения экономики. Особую значимость имеют научные разработки М. Тодаро, Дж. Харриса, Дж. Борджаса, Ф. Мартина, Дж. Тейлора и др.

Большой вклад в систематизацию знаний о миграции внес профессор В.А. Ионцев. Основанная им научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир», в рамках которой периодически публикуются выпуски со статьями и монографиями ученых разных стран мира, представляет огромную ценность при исследовании миграционной проблематики.

Известными учеными стран ближнего зарубежья, посвятивших свои труды теоретическому изучению современных миграционных процессов являются И. Алешковский, Л.Л. Рыбаковский, Ж. Зайончковская, И. Молодикова, В. Мукомель, О. Потемкина и другие.

В контексте изучения диссертантом миграционных процессов через призму основных теорий международных отношений важное значение имели

концепции С. Хантингтона о столкновении цивилизаций, Ф. Фукуямы о либерализме, Д. Миршаймера и С. Уолта о политическом неореализме, А. Вендта о конструктивизме, Д. Ная о мягкой силе. При исследовании миграционной проблематики через призму современных парадигм международных отношений ценны также публикации Э. Гидденса, Ф. Дювеля, Е. Тюрюкановой, А. Ястребовой, А. Икдуйгу, Д. Юксекара, Т. Саррачина, А.А. Торреальбы, А.С. Чеснокова.

Особое внимание уделено монографиям и работам зарубежных исследователей миграции, опубликованным в последние годы. Остановимся на некоторых из них. Тило Саррацин в своей работе задается важными вопросами о возможных необратимых демографических изменениях в европейском обществе под влиянием миграции, сложностях интеграции мигрантов в жизнь Европы и путях выхода из европейского миграционного кризиса. Питер Сталкер, напротив, на основе изучения различных подходов к миграции, причин и последствий данного явления, обосновывает свою позицию, заключающуюся в том, что миграция обогащает принимающие общества с точки зрения экономики и культуры. Профессор экономики Пол Коллиер исследует вопрос, как миграция изменяет современный мир. В его труде проблема миграции рассматривается в аспекте влияния на три стороны: мигрантов, отправляющие общества и принимающие страны. Коллиер приходит к выводу, что из беднейших стран часто иммигрируют наиболее амбициозные и образованные люди. В их лице отправляющие общества теряют профессионалов, в которых в стране исхода есть острая потребность. Исследователь подчеркивает, что при недостаточном контроле миграционные процессы имеют тенденцию к ускорению, следствием которой является непрерывный рост культурного разнообразия, который может стать угрозой достигнутой ЕС институциональной гармонизации.

Политико-экономический аспект миграционной проблематики тщательно проанализирован в исследовании В.П. Жаркова, В.С. Малахова, М.Е. Симона, Д.Э. Летнякова. Авторами изучены основные подходы к миграционным процессам, разработанные в рамках современных теорий международных отношений и международной политической экономики.

С точки зрения исследования деятельности стран Вышеградской группы наиболее ценны работы Л. Шишлиной, Н. Бухарина, А. Дрыночкина, З. Кузнецовой, Л. Лыкошиной, Ю. Щербаковой, которые на протяжении многих лет анализировали экономическое, политическое и социальное развитие четырех стран Центрально-Восточной Европы: Венгрии, Польши, Чехии и Словакии. В работах освещается процесс адаптации стран Вышеградской группы к стандартам и требованиям Европейского Союза с момента вступления до настоящего времени, возникающие сложности на этом пути, в том числе в миграционной сфере.

Тенденции международной миграции в Центральной и Восточной Европе, а также аспекты миграционной политики стран данного региона подвергаются теоретическому осмыслению со стороны многих авторитетных

авторов. Исследованиям различных аспектов миграционной политики стран региона посвящены работы В. Клаус, М. Левай, И. Жеплинской, Я. Малачич, М. Ярошевич, М. Лесинской, М. Русаковой. Особо следует остановиться на работах О.Ю. Потемкиной, тщательно исследовавшей иммиграционный кризис в ЕС и возникший конфликт евроструктур со странами Вышеградской группы, консолидировано отстаивающих свое видение разрешения ситуации и выступивших оппозицией против решений институтов ЕС, входящих в противоречие с их национальными интересами.

Важный вклад в изучение проблем миграции в странах Вышеградской группы вносят исследования следующих зарубежных авторов. Вопросы венгерской и польской специфики управления миграционными процессами тщательно исследуются Д. Дьеллай, М. Шулек, М. Пачоцка, К. Собчак-Шельц, П. Казмеркевич, А. Росинской, Ю. Саламонской, А. Щерба-Завады, Д. Вах, А. Габарта; текущую миграционную ситуацию в Польше и перспективы на будущее изучают З. Брунарская, М. Лесинская; особенности миграционной политики Чехии и Словакии раскрываются Д. Чермаковой, А.С. Четвериковой, В. Бенк и др.

Весьма ценна работа польского исследователя Мартины Томичек (М. Tomiczek), в которой эмиграция поляков в Великобританию рассматривается через призму публичной дипломатии.

С точки зрения анализа изменений в восприятии населением стран Вышеградской группы мигрантов имеют значимость опросы, проводимые Eurobarometer, а также результаты исследований Social Research Institute Inc., CEORG.

Широкий доступ к статистической информации позволяет анализировать венгерскую, чешскую, словацкую и польскую миграционные ситуации и сравнивать текущие статданные с предшествующими годами. Сведения статистического характера размещаются на интернет-ресурсах Статистических управлений, а также соответствующих государственных органов, в компетенцию которых входят вопросы миграции.

Несомненный вклад в исследование миграционной проблематики вносит Пражский процесс. С 2013 года публикуются Миграционные профили государств-участников Пражского процесса. В них содержится информация официальных органов государства, включая статданные по миграционной активности за несколько лет, которая позволяет провести анализ миграционной ситуации в изучаемой стране, выявить специфику регулирования миграционных процессов, существующие проблемы в данной сфере.

При изучении современных миграционных процессов в Казахстане огромную значимость имеют работы авторитетного отечественного автора - Е.Ю. Садовской, в чьих работах основательно исследуются тенденции миграции в Казахстане, динамика изменений направлений и форм миграционных потоков, государственной миграционной политики.

С точки зрения изучения миграционных настроений молодых казахстанских профессионалов ценно исследование, проведенное в 2018 году главным научным сотрудником КИСИ при Президенте РК И.А. Черных.

Особо следует отметить работы И.В. Ивахнюк, являющейся одним из авторов концепции «миграционных систем»: на основе изучения миграционных процессов на постсоветском пространстве И.В. Ивахнюк последовательно обосновывает, что страны региона входят в единую Евразийскую миграционную систему, где миграция выполняет интеграционную функцию во взаимодействии экономик стран СНГ и в рамках системы формируется такой феномен, как миграционная взаимозависимость.

В рамках исследования в диссертационной работе вопроса о вероятности увеличения миграционных потоков из Китая в Казахстан, связанной с активизацией сотрудничества между государствами по проекту «Один пояс – один путь», представляют интерес работы Е.Ю. Садовской, С.Б. Кожировой, А.М. Акматалиевой. Так, в работах С. Кожировой на основе анализа тенденций усиления китайского присутствия в Казахстане, прогнозируются различные последствия в социальной, экономической, демографической ситуации нашей страны. С. Кожирова акцентирует необходимость эффективного управления миграционными процессами с учетом особенностей китайской этнической миграции и фокусирования внимания на обеспечение безопасности в стране и регионе.

Изучение миграционных процессов является одной из самых актуальных и востребованных областей для исследования. Политиками и экспертами поднимается проблема сложности управления этим феноменом, а ученые всего мира заявляют о разном понимании сущности миграции и различных подходах к изучению этого сложного и многогранного явления. Подтверждением нерешенности многих миграционных вопросов являются многочисленные международные конференции, встречи руководства стран в различных форматах, переговорные процессы по миграционной проблематике. Изложенное актуализирует тему диссертационного исследования, его цель, задачи, объект и предмет.

Цель диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является изучение влияния миграции на современную систему международных отношений путем выявления тенденций современных миграционных процессов в странах Вышеградской группы и анализа миграционной политики соответствующих стран.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:

- изучить теоретические подходы к понятию «миграция»;
- проанализировать процесс формирования и развития миграционной теории;
- рассмотреть миграционный феномен в контексте основных теорий международных отношений;

– изучить основные механизмы регулирования миграционных процессов в контексте международного и регионального (на примере ЕС) сотрудничества государств;

– раскрыть роль Вышеградской группы в регулировании современных миграционных процессов;

– провести анализ миграционной политики Венгрии, Польши, Чехии и Словакии на современном этапе;

– рассмотреть казахстанский опыт регулирования миграционных процессов на основе анализа миграционной политики Республики Казахстан и существующих внешнеполитических инструментов регулирования международной миграции.

Объектом исследования являются современные миграционные процессы.

Предмет исследования – особенности и тенденции регулирования современных миграционных процессов.

Теоретико–методологическая база. По мере усложнения структуры миграционных потоков в глобализирующемся мире, выявления новых миграционных тенденций перед исследователями встают задачи их изучения, объяснения, прогнозирования последствий и перспектив в контексте других процессов политического, социального, экономического, культурного, демографического характера. Для теоретического осмысления такого сложного и многогранного феномена как миграция, характеризующегося сложной системой взаимосвязей, многообразием в плане причин, форм, воздействия на отправляющее/принимающее общества, последствий, авторами выбран метод системного анализа.

Системный подход предполагает изучение миграции с учетом связей, взаимодействий, изменений на макро- и микроуровнях, происходящих вследствие вовлечения в миграционные процессы. Многие исследователи признают необходимость междисциплинарного изучения миграции, поскольку сама природа миграции требует комплексного исследования ее взаимосвязей и закономерностей.

Другими методами диссертационного исследования являются сравнительно-исторический метод, анализ, синтез, обобщение, индуктивный и дедуктивный методы познания. Из числа специально-политологических методов использовались ивент-анализ при отслеживании динамики политических процессов и определении основных тенденций развития событий, связанных с миграционным кризисом в Европе, а также контент-анализ в работе с выступлениями руководства стран Вышеградской группы, структур Европейского Союза.

В целях анализа объемов и структуры миграционных процессов в странах Вышеградской четверки и Казахстане, их динамики использован метод статистического анализа.

Теоретическую основу диссертационного исследования образуют работы зарубежных и отечественных исследователей в сфере миграции и управления

миграционными процессами, современные политико-экономические теории и концепции в области миграции, а также основные теории международных отношений в контексте изучения анализируемой проблематики.

Источниковая база исследования состоит из документов правового характера, включающих многосторонние конвенции и соглашения в области миграции, а также уставные документы международных организаций, официальные документы ЕС (коммюнике Европейской Комиссии, решения Совета ЕС и Европейского Суда, заключения саммитов, пресс-релизы, планы мероприятий и программы действий, европейские бюллетени); совместные заявления глав правительств и министров иностранных дел стран В4 и программные документы по председательствованию в Совете ЕС; законодательные акты стран Вышеградской группы и Республики Казахстан в области миграции, концепции и стратегические документы в рассматриваемой сфере. Эти документы находятся в режиме доступа на официальных сайтах международных организаций, ЕС и его институтов, а также на интернет-ресурсах государственных органов в рамках анализируемых в исследовании стран. Наряду с изложенным, важную роль в исследовании играют документы региональных и межрегиональных консультативных процессов, а также миграционные профили изучаемых стран.

В силу специфики исследования особую значимость имеют статистические данные по миграции, публикуемые в документах международных организаций, информационных бюллетенях Евростата, а также размещенных на официальных сайтах государственных органов Венгрии, Польши, Словакии, Чехии и Казахстана, задействованных в силу своих полномочий в реализации миграционной политики своих стран.

Еще одну группу источников образуют информационные материалы, в том числе содержащие выдержки из выступлений государственных и политических деятелей стран В4 и Республики Казахстан.

Научная новизна выражается в следующих научных результатах исследования:

- предложен авторский подход к определению сущности миграции;
- систематизированы механизмы регулирования миграционных процессов в контексте международного и регионального (на примере ЕС) сотрудничества государств;
- путем изучения широкого круга источников проведен комплексный анализ миграционной политики Венгрии, Польши, Чехии и Словакии на современном этапе, раскрыты приоритеты и стратегии в миграционной сфере;
- доказано, что сфера миграционного регулирования становится полем столкновения жизненно-важных интересов государств, актуализируя множество серьезнейших проблем, в их числе вопросы обеспечения безопасности, права и свободы человека, ценностные ориентиры современных обществ и государств;
- установлен феномен двойственного характера миграционной компоненты в отношениях между государствами;

– предложены рекомендации по совершенствованию управления миграционными процессами в Республике Казахстан.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Данное исследование направлено на дополнение существующих трудов по миграционной проблематике, углубление понимания сущности миграции и ее противоречивого потенциала, методов управления миграционными процессами на различных уровнях и значимости взаимодействия государств со своими диаспорами и соотечественниками, проживающими за рубежом. Положения диссертационного исследования могут быть включены в спецкурсы и учебные пособия высших учебных заведений, а также использованы в аналитических работах при изучении современных миграционных процессов.

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Глобализация требует новых подходов к управлению миграционными процессами. Многостороннее международное сотрудничество могло бы стать таким важным инструментом в регулировании миграционных процессов. При всей актуальности и востребованности согласованных подходов, несовпадение интересов препятствует созданию базы (формирование единых подходов к управлению миграцией, гармонизация национальных законодательств и др.) и применению межгосударственных инструментов в миграционной сфере.

2 ЕС для регулирования миграционной сферы использует политику развития и региональные консультативные процессы, призванные содействовать обеспечению предсказуемой и контролируемой миграции. Вместе с тем, в силу непоследовательности и несогласованности европейской внешней и иммиграционной политики по отношению к странам Северной Африки и Ближнего Востока, данные внешнеполитические инструменты оказались неспособными противостоять миграционному кризису в ЕС.

3 Миграционный кризис сплотил Чехию, Словакию, Венгрию и Польшу, отстаивающих свое видение проблемы и способов ее урегулирования. Сотрудничество в формате Вышеградской группы делает возможным, чтобы единая позиция четырех стран была не только услышана, но и принята странами-партнерами ЕС как серьезный аргумент.

4 Развитие современного общества ставит перед разными государствами схожие вызовы. Миграционная проблематика становится важным пунктом современной повестки дня, приобретая особое звучание в свете обеспечения стабильности и безопасности. Изученный опыт регулирования миграционных процессов странами Вышеградской группы и Республикой Казахстан свидетельствует о том, что приоритеты миграционной политики лежат в плоскости экономических и демографических интересов государств, обеспечения национальной безопасности и противодействия незаконной миграции.

5 Диаспоры привлекают все большее внимание со стороны государств, с точки зрения их влияния, с одной стороны, на масштаб и выбор мигрантами стран назначения, а с другой стороны, на изменения, происходящие в принимающих обществах и государствах.

Апробация результатов исследования.

Диссертация выполнена в Институте дипломатии Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан.

Основные теоретические положения и выводы диссертационной работы изложены автором в 8 публикациях, в том числе, в издании с ненулевым импакт-фактором, входящим в базу данных Scopus – 1, в журналах, рекомендованных ККСОН МОН РК – 3, в сборниках международных научно–практических конференций – 4.

Объем и структура диссертации отвечают основной цели и предмету исследования. Диссертация состоит из введения, трех разделов, заключения и списка использованных источников. Структура обусловлена характером работы, уровнем разработанности проблемы, задачами и логикой исследования.

Объем диссертационного исследования составляет 175 страниц, подготовленных в соответствии с требованиями, предъявляемыми к оформлению диссертационных работ.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ МИГРАЦИИ

1.1 Понятие миграции. Категориальные константы и традиционные процедуры анализа миграционных процессов

Важнейшим процессом мирового развития является глобализация, под ее влиянием современное мироустройство переживает эпоху трансформаций на разных уровнях бытия. Сущность глобализации проявляется в том, что возросла взаимосвязь и взаимозависимость между людьми, обществами и государствами. В результате произошли существенные изменения в различных сферах жизни: экономике, политике, культуре, экологии. В числе таких изменений – создание мирового рынка, появление транснациональных корпораций, глобальный характер экономических кризисов, возможность мгновенного перевода огромных денежных масс из одной точки мира в другую, выход на международную арену различных организаций (ООН, ВТО, МВФ и многих других), регионализация международных отношений (т.е. повышение роли регионов в межгосударственных отношениях), формирование единого информационного пространства.

Международная миграция и глобализация неразрывно связаны друг с другом. Возникшие между государствами связи (экономического, политического, культурного, информационного и иного характера) проявляются в различных формах. Межгосударственные миграционные перемещения людей представляют собой важную форму этих связей; они обусловлены многими причинами (например, спросом на мировом рынке труда, неравномерностью развития экономики разных стран) и факторами, созданными глобализацией (например, развитие транспортной, информационной инфраструктуры).

Современная система производства, важными характеристиками которой являются открытость и взаимодополняемость, возникла под влиянием процессов глобализации. Эти процессы сопровождались вовлечением все большего количества людей на рынки труда, силами мигрантов осуществлялось освоение новых земель. Огромные миграционные потоки, поднятые глобализацией, оказали влияние на формирование нового разделения труда. Мигранты стали важным звеном в экономике развитых стран, заполняя целые ниши.

В сфере миграции существует и активно используется большое количество специфических понятий, которые зачастую трактуются по-разному.

Термин «миграция» происходит от латинского слова *migratio* – переход, переезд. Можно считать, что процесс эволюции понятия «миграции населения» начался с работ Е. Равенштайна (1885-1889), который впервые сформулировал научное определение миграции как изменения места жительства человека, имеющие постоянный или временный характер [1].

В последующем миграцию рассматривали в узком и широком формате: начиная от территориальных перемещений (Л.Л. Рыбаковский, Н.Н. Филиппов, В.А. Суков, В.И. Староверов и др.), и заканчивая любым движением человека в

социальной жизни независимо от изменения собственно географического положения, примером чего может быть смена места работы или повышение по должностной лестнице (О. Пискун, М.В. Курман, Я. Щепаньский и др.) [2].

Определение, сформулированное Рыбаковским Л.Л., многими исследователями считается наиболее точным. Под миграцией он понимал любое территориальное перемещение между разными населенными пунктами (в рамках одной или нескольких административно-территориальных единиц). Т.е. перемещение населения в пространстве вне зависимости от расстояния, продолжительности, регулярности и целей он обозначил как миграцию [3].

Перед автором не стояла задача подробного освещения всех многочисленных дефиниций миграции, предложенных в разное время исследователями стран мира. Поэтому хотелось бы выделить наиболее важные из них, с точки зрения понимания международной миграции.

Швейцарский ученый М. Бассанд в основу определения международной миграции положил фактор пересечения государственной границы [4].

Наиболее емкое понятие, на взгляд автора, предложил российский ученый Ионцев В.А., определив международную миграцию как территориальное (пространственное) передвижение людей, осуществляемое через государственные границы. При этом, такое перемещение в пространстве может быть связано с желанием изменить постоянное место жительства и гражданство в силу разных причин (семейных, политических, экономических и др.) или территориальное передвижение может быть обусловлено стремлением находиться в стране въезда, при этом длительность пребывания (долгосрочное, сезонное, маятниковое), а равно цель (работа, отдых, лечение и др.) не имеют значения [4, с. 30].

В западной и российской литературе широко распространен термин «пространственная мобильность» (*spatial mobility*), отождествляемый с миграцией (Хейзел Д., Переведенцев В.И., Чапек В.Н., Моисеенко В.И., Лармина О.В., Шамилева Л.Л., Заславская Т.И. и др.). Представляется верным согласиться с авторами, считающими, что эти два термина не являются разнозначными. Мобильность в русском языке означает подвижность и может трактоваться как способность, потенциальная возможность к миграционной активности. Под миграцией же понимается действие, которое проявляется в территориальном перемещении (Ионцев В.А., Рыбаковский Л.Л., Курман М.В.) [2, с. 258; 3, с. 19; 4, с. 26].

Итак, пройдя путь восприятия миграции от «переселений на новое местожительство» до «всех территориальных перемещений между поселениями», термин миграция приобрел универсальный собирательный характер, под которым, как отмечал Ионцев В.А., каждый автор понимает различные категории, связанные с территориальным движением на разных его стадиях [4, с. 16-17].

Как правило, в основе определений миграции лежат такие категории территориального движения, как время (определяющее длительность миграции), расстояние, статус места проживания.

В литературе встречаются такие понятия как территориальное и миграционное движение. Являются ли эти понятия синонимами? Анализ различных подходов показывает, что нет. Термин «территориальное (или пространственное) движение» шире миграционного, он включает в себя внутриселенные и межселенные (миграционные) движения. Миграционное движение – это вид территориального движения, представляющий собой совокупность межселенных (т.е. между странами, районами и населенными пунктами) безвозвратных или возвратных перемещений любой продолжительности, связанная или не связанная с изменением места приложения труда [5].

Типы миграции. Традиционно различают внутреннюю и внешнюю миграцию. Внутренняя миграция – передвижение людей из одного региона страны в другой с целью или намерением поиска нового места проживания. Миграция внутреннего типа может быть временной и постоянной. Таким образом, отличительной чертой внутренней миграции являются пространственные перемещения населения в пределах одной страны, которые могут иметь различную длительность и цели (например, миграция населения сельской местности в город). Под внешней миграцией, как правило, подразумевается международная миграция. Международная миграция – перемещение лиц, покидающих страну происхождения или страну обычного проживания с целью постоянного или временного проживания в другой стране. При этом мигранты пересекают международные границы [4, с. 9, с. 36].

Впрочем, и эта классификация не бесспорна. В последнее время все больше исследователей приходят к выводу о неравнозначности понятий «внешняя» и «международная» миграция, несмотря на их известное сходство. Необходимость их разграничения связывают с феноменом «прозрачных границ», существующим в рамках интеграционных объединений. Главным отличием международной миграции от внутренней считается пересечение государственной границы. Но как тогда быть с миграцией рабочей силы, к примеру, в Европейском Союзе? С одной стороны, она вроде международная по существу, так как происходит из одного государства в другое, с другой стороны, она одновременно является внутренней по форме, поскольку осуществляется в рамках единого европейского пространства, в котором государственные границы стали «прозрачными» для свободного передвижения граждан государств, входящих в состав ЕС. Ионцев В.А. предлагает определить такую миграцию как внешнюю, под которой он понимает некий промежуточный тип миграции, который в зависимости от различных условий может принять внутренний или международный характер [4, с. 34-37].

Виды международной миграции. В литературе можно встретить множество вариантов классификации миграции. При выделении видов миграции в основу разграничения, как правило, закладываются такие важные критерии территориального движения как расстояние, время, статус мест между которыми осуществляется перемещение. Следует помнить, что перечень критериев не является исчерпывающим, миграция классифицируется также по

степени управляемости, причинам, числу вовлеченных в нее участников, правовому статусу мигранта и многим другим индикаторам.

Так, в зависимости от расстояния, преодолеваемого людьми, миграции могут быть региональными, межрегиональными, внутриконтинентальными, межконтинентальными. Если брать за основу разграничения географическое направление, можно выделить миграции Восток-Запад, Юг-Север, Юг-Юг.

По временному критерию, миграция бывает безвозвратной, постоянной (долговременной), сезонной, маятниковой. Более подробно эти виды миграции будут рассмотрены ниже.

По степени управляемости выделяют организованную миграцию (этот вид миграции управляется государствами) и стихийную (неорганизованную).

В зависимости от отношения мигранта к процессу перемещения миграция может быть добровольной, вынужденной и принудительной. Под принудительной миграцией имеется в виду обязательное возвращение мигранта в страну происхождения, транзитную или третью страну на основе административного или судебного решения (например, депортация). В вынужденной миграции тоже присутствует элемент принуждения, люди покидают места своего проживания в силу угроз жизни (например, природные катаклизмы, военные действия в стране и т.д.).

Некоторые исследователи классифицируют миграционные процессы с точки зрения причин и целей, побудивших людей к пространственным перемещениям. Причин мигрировать может быть множество: социально-экономические, политические, культурные, религиозные, экологические, военные, образовательные и др.

По числу вовлеченных в миграцию участников, различают миграцию индивидуальную, семейную, групповую или массовую (коллективную). Под индивидуальной и семейной миграцией имеются в виду случаи, когда миграция происходит в индивидуальном порядке или семьей. Как правило, такие перемещения финансируются самими мигрантами либо третьей стороной (в качестве третьей стороны могут выступать физические лица, государства, организации). Массовая миграция (групповая, коллективная) подразумевает внезапное территориальное перемещение людей в большом количестве (или слоя населения) в какой-то определенный период.

По правовому статусу миграция может быть законной и незаконной.

Как было отмечено выше, этот перечень может быть продолжен. В то же время, представляется важным остановиться на восьми основных видах миграции: безвозвратная (переселение), постоянная (долговременная), сезонная, маятниковая, эпизодическая, вынужденная, нелегальная, транзитная.

Каждый из обозначенных видов международной миграции обладает своей спецификой, имеет разные цели, испытывает на себе воздействие различных причин и факторов. И в то же время иногда их разграничить непросто. При определенных условиях один вид может трансформироваться в другой. К примеру, сезонная миграция может стать постоянной, а затем и вовсе

приобрести безвозвратный или, скажем, нелегальный характер. Поэтому любая классификация миграции является условной и очень «мобильной».

Безвозвратная миграция означает окончательную смену постоянного места жительства, т.е. переселение.

Постоянная миграция нередко отождествляется с безвозвратной миграцией, в то время как, по нашему мнению, эти два термина различаются. Постоянная миграция означает долговременную миграцию, что подтверждается сформулированным МОМ определением, в соответствии с которым постоянный мигрант – лицо, которое переезжает из страны своего обычного проживания в другую страну на срок не менее 1 года и более. С точки зрения страны происхождения (страны обычного проживания), это лицо будет долговременным эмигрантом, страна въезда рассматривает это лицо как долговременного иммигранта.

Сезонная миграция – пространственные перемещения людей в определенные периоды года. Работа сезонных мигрантов зависит от сезонных условий и выполняется только в течение соответствующего сезона.

Маятниковая миграция – это перемещение людей по относительно стабильным маршрутам, которое происходит сначала в одну сторону, затем обратно. Маятниковая международная миграция иногда называется приграничной, при этом виде миграции человек, сохраняя свое обычное местожительство в своей стране, перемещается в соседнее государство, и регулярно возвращается обратно (как правило, каждый день или один раз в неделю).

Эпизодическая (циркулярная) миграция – краткосрочные пространственные перемещения (например, поездка гражданина Казахстана в Узбекистан с целью проведения деловых переговоров или к врачу).

Вынужденная миграция привлекает все большее внимание мирового сообщества в лице государств, международных организаций, НПО. И вместе с тем, до сих пор не определены категории мигрантов, подпадающие под этот вид миграции. Отсутствие общепринятого понятия «вынужденный мигрант» и единой классификации таких мигрантов приводит к введению в оборот новых терминов: беженцы, лица, ищущие убежища, эвакуированные, лица, перемещенные за пределы своей страны и многие другие. Следует отметить, что на сегодняшний день в литературе встречается огромное количество разновидностей понятия «беженец»: мандатный беженец (лицо, отвечающее критериям Устава УВКБ ООН и имеющее право на защиту ООН), признанный беженец (лицо, подпадающее под определение Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протокола 1967 г.), беженец в движении (получивший отказ в убежище или находящийся в поисках страны убежища), беженец де факто (не признанный беженцем по Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколу 1967 г., но по признанным обоснованным причинам не возвращается в свою страну), беженец сюр плас (не являющийся беженцем при выезде из своей страны, но в силу изменения обстоятельств затем обоснованно опасается возвращения на родину), транзитные беженцы (беженцы, которым разрешен

въезд в страну на время, при условии обязательного переселения в другую страну) и др. [6].

Нелегальная (незаконная) миграция. Этот вид миграции иногда называется тайная или нерегулярная миграция. Как правило, имеется в виду пространственное перемещение людей, которое происходит скрытно, вне регулирующих норм страны отправления, транзита и/или принимающей страны. Для страны отправления миграция будет незаконной в случае пересечения мигрантом границы без соответствующих документов (документов, удостоверяющих личность, проездного документа) либо с нарушением требований к выезду из страны. В стране въезда незаконный характер данного вида миграции может проявляться в незаконных въезде, пребывании или деятельности в этой стране.

Транзитная миграция. Этот вид миграции становится глобальным феноменом современного мира и характеризуется тем, что мигранты на пути своего следования в страну назначения делают остановку в странах транзита, при этом эта остановка может иметь различную продолжительность: от нескольких часов (к примеру, для смены самолета или другого транспортного средства) до нескольких лет. Мигрант может по-разному относиться к такой остановке, которая может иметь случайный, вынужденный или преднамеренный (добровольный) характер. При определенных обстоятельствах страна транзита может превратиться в страну назначения. На маршруты миграции большое влияние оказывает регулирование миграции (введение жестких требований для въезда в страны Западной Европы приводит к разработке новых маршрутов).

В транзитную миграцию вовлечены различные категории мигрантов: экономические мигранты, беженцы, лица, ищущие убежища, законные и незаконные мигранты и другие, иначе говоря, смешанные потоки.

Ф. Дювель, рассматривая миграционные потоки, направляющиеся в ЕС, сформулировал типологию стран, которые в силу маршрутов передвижения мигрантов оказываются задействованными в транзитной миграции: 1) страны исхода транзитных мигрантов; 2) страны, через которые (вследствие географического расположения) проходят миграционные маршруты; 3) страны, используемые мигрантами для попадания в ЕС; 4) первая страна-член ЕС, в которую въехал мигрант; 5) страна конечного назначения, в которую стремится попасть мигрант [7].

Как и другие типологии и классификации в области миграции, предложенная модель является подвижной, это означает, что если для одних мигрантов Италия, к примеру, является страной въезда, то для других она может быть страной, где мигрант желает проживать постоянно.

Как правило, страны транзита обладают одной или несколькими из перечисленных особенностей: 1) географическое положение страны транзита обуславливает ее роль буферной зоны между менее развитыми странами эмиграции и более развитыми странами иммиграции; 2) отсутствие эффективной системы работы с различными категориями мигрантов; 3) статус

страны транзита в определенной мере может обуславливаться влиянием на мигранта (при выборе маршрута передвижения и страны транзита) исторического фактора: многие из транзитных стран ранее были частью торговых путей или страны исхода и транзита в определенный исторический период связывали дружественные отношения, и воспоминания об этом еще сохраняются в памяти народов (например, граждане Вьетнама, приезжающие в Польшу, в бытность СССР и Восточного блока получали образование в Польше); 4) враждебный политический дискурс, невыносимые экономические, правовые, социальные условия, по меньшей мере, по отношению к некоторым категориям мигрантов; 5) экономическая ситуация в стране транзита; 6) слабо оснащенные государственные границы, коррупция; 7) существенная роль зарубежной диаспоры в формировании транзитных миграционных потоков; 8) относительная простота и доступность в получении визы [7, с. 54-56].

Почему мигранты выбирают этот сложный вид перемещения для достижения заветной цели – попасть в развитые страны мира? Как правило, в основе транзитной миграции лежат причины экономического характера. У мигрантов просто нет необходимых денежных средств для организации более комфортного и безопасного путешествия. Другая причина – страны, в которые стремятся попасть мигранты, проводят жесткую иммиграционную политику. Мигрант может не получить визу, которая бы позволила попасть в страну своей мечты, и тогда он может поехать в третью страну (как правило, предпочтение отдается тем странам, из которых в последующем легче будет попасть в желаемую страну). Или первоначально, желая остаться в этой стране, вследствие различных причин, которые мигрант воспринимает как враждебные (это может быть недружелюбное отношение общества, жесткие законодательные ограничения для иностранцев, дискриминация и грубое нарушение прав мигранта и т.д.), вынуждают мигранта продолжить движение в поисках страны с более благоприятными условиями для жизни. Иногда мигранты могут просто не знать, куда им лучше направиться. И тогда методом проб и ошибок, выбирая различные пути и маршруты, мигранты движутся в поисках страны, где они смогут остаться.

Транзитной миграции свойственно постоянное изменение маршрута. В известной степени она является следствием ограничений финансовых возможностей самих мигрантов и запретов в миграционной политике стран конечного назначения, вынуждающих мигранта сделать выбор в пользу альтернативных (транзитных) путей.

Какие правовые последствия влечет за собой статус «транзитной» страны? На практике государства, не желающие принимать в своей стране мигрантов, возвращают их туда, откуда они прибыли. Государства располагают целым комплексом политических инструментов, посредством которых происходит управление миграционными потоками (в качестве примера можно привести депортации, соглашения о принудительном (или добровольном) возвращении нежелательных мигрантов на родину). В рамках ЕС таким инструментом является Вторая Дублинская Конвенция, положения которой

предусматривают необходимость обращения людей, перемещающихся в поисках убежища, с соответствующим запросом в первом безопасном государстве-члене ЕС. В противном случае, при задержании в другой стране ЕС, эти мигранты выдворяются в страну транзита. К примеру, беженец из Северной Африки, прибыв в Польшу, а затем уехавший в Бельгию, может быть выслан из Бельгии в Польшу. Насколько это справедливо по отношению к стране транзита и мигранту остается большим вопросом.

Страны транзита испытывают политическое давление со стороны стран конечного назначения. Появился даже специальный термин для такой политики ЕС – «проецирование», которая заключается в том, чтобы не допустить на свою территорию мигрантов, движущихся через транзитные страны [7, с. 32]. То есть ЕС проецирует свою политику в сфере миграции на страны, не являющиеся членами ЕС, с целью контроля миграционных потоков. Политическими инструментами для претворения в жизнь такой стратегии являются многочисленные договоры (двусторонние и многосторонние), процедура вступления в ЕС, ENP - Европейская политика соседства (разработана в 2004 году с целью поддержания и укрепления стабильности, безопасности и процветания в регионе соседства; данный проект регулирует отношения ЕС с 6 ближайшими восточными (Армения, Азербайджан, Грузия, Беларусь, Молдова, Украина) и 10 южными соседствующими странами Африки и Ближнего Востока (Алжир, Египет, Ливан, Ливия, Марокко, Тунис, Израиль, Иордания, Палестина, Сирия).

Другими инструментами политики проецирования можно считать Седеркёпингский процесс (в рамках которого осуществляется трансграничное сотрудничество ЕС с Беларусью, Украиной, Молдовой по вопросам миграции), Европейско-Средиземноморское партнерство (Барселонский процесс), Средиземноморский диалог «5+5» (действует с 1990 года, формат сотрудничества пяти южноевропейских стран-членов ЕС Италии, Испании, Франции, Португалии, Мальты с пятью государствами Северной Африки – Алжиром, Мавританией, Марокко, Тунисом, Ливией), Межправительственный диалог о транзитной миграции.

Некоторые ученые, изучающие транзитную миграцию обнаружили, что со временем страны транзита могут стать странами иммиграции.

С нашей точки зрения, миграция представляет собой форму борьбы за ресурсы, сопровождающуюся перемещением людей в пространстве. Так было прежде, так осталось и будет впредь. Сущность миграции неизменна, меняются лишь формы, в которые она облекается.

Издавна людей побуждала к перемещению потребность в освоении новых земель для обогащения за счет чужих ресурсов. К примеру, для переселения племен Древней Греции и Древнего Рима характерна форма завоевательных походов, в ходе которых истощались местные ресурсы и пополнялись ряды рабов, необходимых для ведения рабовладельческого хозяйства. Великое переселение германских, славянских и других племен на территорию Римской империи по продолжительности заняло 2 века – с IV в. по VI в, и явилось

следствием набегов племен гуннов из Азии. Под влиянием этого процесса пала Римская империя и сформировалась современная этническая карта Европы. До середины XIII века продолжались вторжения азиатских кочевников на территорию Европы. Арабские походы, продолжавшиеся в VII-IX вв., победоносно завершились созданием Халифата, объединившим огромные территории в Азии, на севере Африки и юго-западе Европы. Завоевания перекраивали политическую карту мира и оказывали огромное влияние на последующее развитие местных народов, их численность, культуру, хозяйство. Крестовые походы христианского мира (1096-1270) на Ближний Восток приводили в движение большие перемещения людей. Великие географические открытия XV-XVI вв. положили начало новому витку перемещений народов. Под влиянием увеличения численности населения и нехватки обрабатываемых земель Европа нашла путь развития в освоении новых плодородных и богатых ресурсами земель на других континентах: в Северной Америке, Австралии, Новой Зеландии, Южной Африке. В течение нескольких поколений европейцы завоевывали, заселяли и осваивали эти территории, в результате были основаны новые нации и государства. Колониальная политика Запада в XVI-XVIII вв. способствовала насильственному вывозу в Америку миллионов африканцев и завозу в страны Юго-Восточной Азии неквалифицированных рабочих из Китая и Индии. В самих колониях осуществлялось истребление местных жителей, в том числе, посредством насильственного переселения коренного населения в необжитые районы, что приводило к массовой гибели людей.

XX век – важный период в истории международной миграции. Распад колониальной системы существенно изменил масштабы и формы миграции между колониями и бывшими метрополиями. С этого времени наблюдается резкое сокращение числа европейцев, выезжающих в страны Азии и Африки. Налицо смена курса движения миграционных потоков: если раньше миграция осуществлялась в направлении из развитых стран в свободные неосвоенные и слаборазвитые регионы мира, то теперь эти потоки идут в обратном направлении из менее развитых стран в более развитые регионы [8]. И если изначально миграционные процессы инспирировались государствами, то мировая глобализация и сопровождающие ее процессы (развитие технико-коммуникационной, информационной и иных сфер) сделали возможным включение в международную миграцию, т.е. в процесс борьбы за ресурсы, непосредственно людей (на уровне индивидуумов и семей).

Понятие «ресурсы» весьма многомерно, оно включает в себя все, что способствует экономической деятельности, но не ограничивается этим. Сам человек, включая свои способности и набор квалификационных навыков и умений, рассматривается как ресурс (человеческие ресурсы). Ресурсы являются источником ценностей, запасов, возможностей, средств и доходов для жизни и деятельности людей. При чем, ценности могут носить как материальный, так и нематериальный характер. К примеру, для женщины из Афганистана таким ресурсом, побуждающим к миграции на Запад, может стать возможность заниматься творческой деятельностью (писать картины, романы) или

образование, Для экономических мигрантов значимость, прежде всего, имеют материальные блага/ресурсы. Для вынужденных мигрантов таким ресурсом может быть безопасность.

Среди всех форм миграции наиболее очевиден фактор борьбы для трудовой миграции, зачастую проявляющийся в конкуренции за рабочие места между местными и иностранными работниками. Сами государства, заинтересованные в привлечении необходимых их рынкам труда иностранной рабочей силы, вступают в конкурентную борьбу между собой по созданию благоприятных условий, чтобы иностранные мигранты выбрали их в качестве страны назначения.

Другим категориям миграции также свойственен элемент борьбы. К примеру, в случае вынужденного мигранта, борьба может проявиться как внутреннее сопротивление, протест против действующей системы, и выразиться в стремлении покинуть свою страну и переехать в другую, где предположительно можно обрести доступ к недоступным ему в собственной стране ресурсам (например, безопасности, получению пособий для проживания и т.д.). Но за доступ к этим ресурсам вынужденному мигранту опять же предстоит побороться, доказав перед лицом принимающей стороны обоснованность и правомерность своих действий, подтвердить свой статус беженца и т.д.

В развитие изложенного отметим, что известный российский ученый Ионцев В.А. обращает внимание на необходимость разграничения вынужденных мигрантов и экономических беженцев, подчеркивая, внезапность вынужденных межпоселенных перемещений, что подразумевает отсутствие времени на обдумывание маршрута, подготовку к миграции, и даже зачастую невозможность влияния на процесс передвижения [4, с. 26].

Соглашаясь с позицией ученого, возникает множество вопросов о действительном статусе современных мигрантов, например из Северной Африки, средства на передвижение которых в развитые страны Европы собираются целыми семьями, налажены соответствующие маршруты и т.д.

Насколько далеки от идеи завоевания стран Европы современные мигранты, остается вопросом. Известный германский политик Тило Саррацин в своей книге «Германия – самоликвидация» делает ссылку на газету *Hummet* (майский выпуск, 2004 года), в которой был напечатан фрагмент из речи немецко-турецкого предпринимателя Фурала Огера на обеде с турецкими бизнесменами. Он заявил, что в 2100 году турецкое население Германии составит 35 миллионов, в то время как немцев будет около 20 миллионов человек. То, что было начато Сулейманом в 1529 году осадой Вены, будет реализовано его потомками – здоровыми турецкими мужчинами и женщинами. Автор подчеркивает, что высокая фертильность лиц турецкого происхождения и продолжающаяся иммиграция делает эти прогнозы весьма реалистичными [9].

1.2 Процесс формирования и развития миграционной теории в современном мире

Изучение миграционных процессов является одной из самых актуальных и востребованных областей для исследования. Несмотря на то, что в той или иной степени с миграцией знаком каждый человек, политиками поднимается проблема сложности управления этим феноменом, а ученые всего мира заявляют о разном понимании сущности миграции и различных подходах к изучению этого сложного и многогранного явления.

Многие миграционные теории появились на Западе (США, Канада, страны Европы) как попытка осмысления исследователями миграционных процессов, происходящих в их странах.

Одним из первых западных исследователей, изучавших миграции населения, был Эрнст Георг Равенштайн (нем. Ernst Georg Ravenstein). Он известен тем, что он впервые сформулировал законы миграции. В ответ на гипотезу своего современника У. Фарра, известного английского демографа и статистика, утверждавшего, что развитию миграционных процессов не присущи какие-либо определенные закономерности, Э.Г. Равенштайн заявил обратное: миграцию можно объяснить и спрогнозировать. Э.Г. Равенштайн, называл их правилами или принципами.

Итак, первый закон (принцип) гласит, что перераспределение населения происходит между территориями. Согласно второму, основное различие территорий заключается в их экономических характеристиках. Третий закон: большинство мигрантов переезжает на короткие расстояния. Четвертый закон: миграция имеет ступенчатый характер. Пятый закон: на каждый миграционный поток есть обратный поток. По шестому закону: в случае, если мигрант решается на преодоление больших расстояний, он будет стремиться в крупные промышленные и торговые центры. Из седьмого закона следует, что большая мобильность присуща жителям сельской местности, нежели проживающим в городах. Восьмой закон затрагивает гендерный аспект: внутри страны более подвижны женщины, а вот на длинные дистанции большую мобильность демонстрируют мужчины. Девятый закон: рост больших городов происходит под влиянием миграции. В соответствии с десятым законом на увеличение миграционных потоков оказывает влияние развитие промышленности, торговли и транспорта. И завершающий, одиннадцатый закон: экономические причины являются основными в миграциях [10, 11].

На базе внушительного эмпирического материала, Э.Г. Равенштейн отчетливо выделил базовые характеристики миграционных процессов того времени. Однако, в большей степени эти законы выведены из эмпирических наблюдений за внутренней миграцией в Великобритании. Они имеют довольно описательный характер и вряд ли могут претендовать на универсальность и всеприменимость. В то же время, последующие работы других исследователей в области концептуализации миграционных процессов во многом стали возможными благодаря законам миграции Э.Г. Равенштайна. Они по сей день являются фундаментом для построения современных теорий миграции.

Особый вклад в развитие теории миграции внесли представители Чикагской социологической школы. Как известно, во второй половине XIX - начале XX столетий США переживала мощный рост городского населения. Чикаго из небольшого поселения в 1840 г. с населением немного большим 4 тысяч человек превратился в крупный город с населением в 1880 г. около 500 тыс. человек. Через десять лет его население достигло одного миллиона, и в 1930 г. доросло до 3,5 млн. человек. Потому неслучайно целая плеяда видных ученых этой школы – Роберт Парк, Эрнст Уотсон Бёрджесс, Луис Вирт, Родерик Маккензи, Уильям Томас, Флориан Знанецкий и многие другие - проводили социологические исследования в области миграции, совершенствовали методы сбора и анализа эмпирических данных, изучая последствия миграции из стран Европы в США и адаптации мигрантов из сельской местности к новым городским условиям жизни. Объектом исследований социологов школы было влияние миграционных процессов на социальную структуру города, складывание городских этнических гетто (т.е. районов городов США, заселенных общинами, принадлежащими к одной этнической группе) [12-14].

Среди американских ученых многие в своих теоретических изысканиях возвращались к законам миграции Э.Г. Равенштайна, вслед за ним задаваясь вопросом о том, какое расстояние готовы и способны преодолеть мигранты, и является ли дистанция главным фактором миграционного потока.

В 1940 году известный американский социолог Самуэль Стоффер опубликовал в журнале *American Sociological Review* статью «Вмешивающиеся обстоятельства: теория взаимодействия подвижности и расстояния». Он считал, что количество мигрантов зависит одновременно от двух факторов: от открывающихся перспектив, которые ведут к увеличению миграционного потока, и от вмешивающихся обстоятельств (*intervening opportunities*), препятствующих миграционному процессу и приводящим к снижению объемов миграции. Под вмешивающимися обстоятельствами С. Стоффер понимает любые барьеры, стоящие на пути перемещающихся людей: это могут быть высокие транспортные расходы, жесткие и ограничительные местные законодательства, слабая информированность мигранта, отсутствие поддержки со стороны местного населения и т.д. При этом расстояние, по мнению С. Стоффера, не является определяющим фактором, влияющим на мобильность людей [15].

Иную точку зрения имел Джордж Кингсли Зипф – американский лингвист и филолог. В статье «*The Hypothesis: On the Intercity Movement of Persons*» (опубликована в 1946 году в журнале *American Sociological Review*) ученый рассмотрел миграцию между городами через призму расстояния как основного фактора миграции и вытекающего из него принципа наименьших усилий или наименьшего сопротивления. Теория Д.К. Зипфа исходит от следующих посылов: 1) люди всегда стремятся приложить наименьшие усилия для достижения результата; 2) чем большее расстояние нужно преодолеть мигранту, тем больше трудностей и затрат ожидают его. Поэтому, величина

миграционного потока из одного города в другой зависит от расстояния между городами [16].

Дальнейшее развитие эта теория нашла в книге Д.К. Зипфа «Человеческое поведение и принцип наименьших усилий», вышедшая в свет в 1949 году. В этом труде ученый предложил миру гравитационную модель миграции. Сущность данной миграционной теории заключается в следующем: сила взаимодействия (интенсивность потоков) зависит от значимости (величины) объектов и расстояния между ними. За меру значимости обычно берутся показатели численности населения. При этом расстояние между населенными пунктами всегда постоянно, а численность населения - переменная величина, значение которой (согласно статистическим данным) изменяется с некоторой периодичностью. Расстояние между странами-поставщиками иммигрантов и принимающей стороной обычно рассчитывается как расстояние между столицами [17].

Таким образом, в отличие от теории С. Стоффера и его весьма широкого перечня «вмешивающихся обстоятельств», Д.К. Зипф ввел в оборот два конкретных фактора, влияющих на миграционный поток, один из которых является постоянной величиной – расстояние. Предложенная Д.К. Зипфом модель миграции получила широкое распространение среди исследователей, в последующем математическое моделирование превратилось в важный метод изучения миграционных процессов.

Важный вклад в развитие теоретической базы в области миграции внес американский социолог Э.С. Ли. Переработав труды своих предшественников он предложил свое видение миграции, изложив его в статье «Теория миграции». По мнению ученого на миграцию влияют факторы двух типов: притягивающие и выталкивающие (push-pull). Он развил идею С. Стоффера о «вмешивающихся обстоятельствах», назвав их «вмешивающимися препятствиями» («intervening obstacles»). Такими препятствиями могут быть расстояние, стоимость транспортных расходов, низкие доходы и высокие расходы на новом месте, трудности при пересечении границы и т.д. При этом данные препятствия могут по-разному восприниматься самим мигрантами, для одних они – лишь небольшая помеха на пути достижения цели, для других же – непреодолимые барьеры. Сформулированная Э.С. Ли модель миграции предусматривает влияние различных сил на мигранта – экономических, политических, социальных, культурных, природных. Автор теории считает, что миграция представляет собой баланс притягивающих и выталкивающих факторов (в местах выбытия и прибытия), складывающийся под влиянием вмешивающихся препятствий.

Теория «притяжения-выталкивания» важное значение придает субъективной оценке мигрантом таких обстоятельств, на основе которой принимается решение о миграции. Э. Ли впервые в миграционной теории заговорил о значении информационного фактора на принятие индивидом решения о миграции. Так, информация от уже уехавших мигрантов существенно влияет на формирование у потенциального мигранта

представления о притягивающих и выталкивающих факторах и в конечном итоге предопределяет его индивидуальный выбор [18].

Сформулированная Э. Ли теоретическая конструкция во многом находит подтверждение в наши дни. В эру глобализации передача информации из стран назначения в страны выезда приобрела невиданные доселе скорость и масштабы. Добравшиеся до стран назначения мигранты делятся со своими оставшимися на родине родственниками, друзьями, согражданами различного рода информацией, срабатывающей для последних как факторы притяжения и мотивируя их к миграции.

К слабым сторонам теории «притяжения-выталкивания» относятся следующие позиции. Во-первых, не учитывается неоднородность и стратификация общества в странах выезда. Предположение о том, что миграция происходит из стран/районов с более низкой заработной платой в страны/районы с более высокой заработной платой не всегда подтверждается. Бывают случаи, когда мигранты - граждане стран с более высоким средним уровнем доходов и направляются они в более бедные страны (впрочем, это, как правило, также объясняется получением в стране назначения более высокого дохода. Примером может быть трудовая миграция специалистов нефтяного сектора из стран Западной Европы и США в страны СНГ в расчёте на получение более высокой заработной платы и профессионального опыта). Помимо притягательности страны назначения важное значение для принятия решения о миграции приобретают индивидуальные характеристики потенциального мигранта (здоровье, образование, профессиональные навыки и т.д.) и то, насколько эти личные качества отвечают потребностям принимающей страны. Во-вторых, демографическое давление, которое отнесено Э. Ли к выталкивающим факторам, не всегда проявляет себя таковым на практике. Так, крупнейшие города и столицы мира благодаря лучшим экономическим и социальным условиям притягивают мигрантов из гораздо менее населенных и экологически более благополучных районов. В-третьих, вне объяснения данной теории остается возвратная миграция, а также, одновременная принадлежность страны и к странам назначения и к странам – донорам для мигрантов [19].

Несмотря на некоторую ограниченность, теория «притяжения-выталкивания» является одной из самых доминирующих в миграционной теории, она находит весьма широкое применение в современных исследованиях и несомненно способствовала последующим теоретическим изысканиям по миграционной проблематике.

Неоклассическая теория. Во второй половине XX века миграционные процессы стали изучаться экономистами. В лоне экономической теории в большей степени анализ миграционной ситуации осуществлялся на базе притягивающих и отталкивающих факторов.

Неоклассическая теория объясняет миграцию на двух уровнях: микро – и макроуровнях. На микроуровне мигрант рассматривается как универсальный человек, который стремится действовать с максимальной выгодой и с

наименьшими затратами. Исходя из этого постулата, направление миграционных потоков зависит от того, где, по мнению мигрантов, они смогут максимально реализовать свой потенциал и больше заработать. На макроуровне миграция представляет собой процесс, регулируемый за счет спроса и предложения на рынке рабочей силы. Страны и регионы с высоким спросом и ограниченным предложением в рабочей силе могут привлечь недостающие трудовые ресурсы из стран и регионов с избыточным предложением в рабочей силе, обеспечив большую заработную плату. Опорной точкой теории является признание факта экономического неравенства между странами/регионами. В силу этого происходит перемещение факторов производства, в том числе, рабочей силы. Миграции же отводится роль инструмента, способствующего смягчению этого неравенства.

Ученые С. Каслс и М. Миллер неоклассическую теорию определили как теорию пространственно-экономического баланса [20]. Каким же образом достигается такой баланс? Считается, что в странах-экспортерах рабочей силы со временем произойдет экономический рост, что вкупе с увеличением эмиграционного оттока повлияет на уменьшение разрыва заработной платы и приведет к сокращению стимулов для выезда. В результате, со временем эти страны могут стать странами – импортерами рабочей силы. История изобилует примерами: в Европе такими странами являются Италия, Испания, Греция, Португалия; в Южной Америке – Аргентина, Венесуэла, Чили; в Азии – Сингапур, Южная Корея, Гонконг, Малайзия.

Одними из первых последователей неоклассической теории были М. Тодаро и Дж. Харрис. Предмет исследований авторов – внутренние перемещения из села в город, происходившие вопреки росту безработицы в городах и, следовательно, несмотря на высокий риск для сельчан остаться без работы. Ученые предложили модель, ныне известную как «модель Тодаро-Харриса», объяснив соответствующий миграционный поток существенной разницей в уровнях заработной платы между сельской местностью и городом, которая «перевешивает» риск остаться безработным [21]. В дальнейшем данная модель была доработана, наряду с безработицей стали учитываться такие факторы, как материальные и психологические издержки. Например, к материальным издержкам могут быть отнесены расходы, связанные с переездом, к психологическим – стрессовое состояние мигранта в связи с расставанием с близкими людьми, столкновение с незнакомой социальной средой [22].

Следует отметить, что в последующем идея о соотношении ожидаемых благ и издержек была положена в основу теоретических измышлений многих ученых, исследовавших вопросы миграции. К основным направлениям развития неоклассической теории миграции можно отнести теорию сегментированного (двойного) рынка труда, концепцию человеческого развития и идею международного иммиграционного рынка.

Теория сегментированного (двойного) рынка труда стремилась ответить на вопрос: «Почему страны и индивидуумы вовлечены в миграционные

процессы неравномерно?». В поисках ответа ученые (М. Пиор, А. Портес) установили, что в экономически развитых странах рынки рабочей силы раздваиваются: первичный рынок ориентирован, прежде всего, на граждан страны, в нем обеспечивается сравнительно высокий уровень зарплат и относительная стабильность работы. Вторичный же рынок – трудоемкий сектор, малопривлекательный для национальных кадров в силу низкой оплаты труда, нестабильности и непрестижности работы (в данном секторе преобладают так называемые «3D» работы: низкооплачиваемые, грязные, опасные). Вследствие этого появляется спрос на рабочих-мигрантов на этом вторичном рынке, что, в свою очередь, приводит в движение миграционные потоки. Миграция рабочей силы рассматривается в данной теории как структурный элемент экономики развитых стран [23, 24].

К слабым сторонам рассматриваемой теории можно отнести то, что остается открытым вопрос о причинах различных объемов миграционных потоков в странах со схожей структурой экономики.

В концепции человеческого капитала индивидум рассматривается как некая сумма вложенных в него инвестиций (образование, здоровье, квалификация и т.д.). Миграция, при которой выгоды превалируют над издержками, также может быть способом инвестирования в человеческий капитал (Г. Бэккер, Л. Сястад) [19, с. 42].

Дж. Борджас предложил свою концепцию относительно причин международных миграционных процессов. Он считал, что в результате развития глобального и региональных рынков, мигранты обладают большими возможностями для самостоятельного выбора, Они взвешивают потенциальные выгоды и возможные издержки, после чего сами решают, куда следовать. Правда, исследователем не учитывается проводимая принимающими государствами жесткая миграционная политика [25].

В целом, несмотря на значимость неоклассической теории миграции и ценные идеи, выраженные в ходе ее развития, многие исследователи выражают сомнения относительно способности ее применения для объяснения современной миграционной ситуации в мире, где царствует глобализация. От объяснения в рамках неоклассической теории укрылись многие важные вопросы: почему люди мигрируют при отсутствии видимых стимулов для миграции? К примеру, миграция людей между развитыми странами. Другой пример: замечено, что при сокращении экономического неравенства между странами, миграционные потоки продолжают сохраняться [19, с. 43; 26].

Новая экономическая теория миграции. Продолжая традиции неоклассической теории, новая экономическая теория отталкивается от экономических факторов. Теоретическая конструкция исходит из того, что решение о миграции принимается на микроуровне, но не индивидуально, а коллективно. То есть не мигрант стоит во главе угла, а домохозяйство или семья. Стимулом для миграции здесь выступает, прежде всего, стремление свести к минимуму риски домохозяйства, и затем уже достижение максимума

дохода. Поддержка семьи мигрантом осуществляется за счет денежных переводов.

Несмотря на очевидные достоинства данной теории, обоснование причин миграции все же признается односторонним. Позицию принимающей стороны новая экономическая теория не учитывает. Такие случаи, как миграция всей семьи остается вне объяснения.

Новая экономическая теория миграции развивалась О. Старком, Д. Массей, Э. Тэйлором и другими исследователями [19, с. 46-47].

Концепция мобильного перехода В. Зелинского. Автор концепции полагал, что мобильность людей зависит от состояния развития общества. Он предположил существование общества в пяти основных состояниях (формах), последовательно сменяющих друг друга: 1) стабильное (ранее) традиционное общество; 2) ранее мобильное общество; 3) позднее мобильное общество; 4) развитое общество; и 5) сверхразвитое общество. При этом каждый из этих пяти этапов развития общества характеризуется разной степенью мобильности населения.

Важно подчеркнуть, что развитие общества понимается В. Зелинским в самом широком смысле слова: это и рост демографических показателей, и улучшение экономики, и политическая стабильность, и технологический прогресс, и совершенствование средств связи, и свободный доступ к информации и т.д. Вначале под влиянием факторов развития увеличивается внутренняя миграция, а затем их влияние распространяется на международные потоки.

Последовательное перетекание одних форм мобильности населения в другие и является по В. Зелинскому мобильным переходом. Первый этап характеризуется автором концепции как общинный строй, в котором развито сельское хозяйство и крайне слабы торговые отношения, население мигрирует редко и только на небольшие расстояния, в основном, с целью изменения места проживания. На втором этапе появляются города, в которые устремляются потоки внутренних мигрантов из сельской местности. В этот же период происходит колонизация неосвоенных территорий, В. Зелинский допускает также возможность трудовой иммиграции квалифицированных кадров. С каждым следующим этапом структура миграционных потоков усложняется. На третьем этапе темп внутренней миграции ослабевает. На четвертом этапе В. Зелинский отмечает существенный рост миграции средне и низкоквалифицированных кадров. Миграционный уровень из сельской местности в город продолжает снижаться, при этом возрастает активность населения при перемещении из города в город. На этом этапе формируются глобальные миграционные потоки. На завершающем этапе исторической эволюции миграционной мобильности населения масштабы миграции неквалифицированной рабочей силы из экономически слабых стран в более развитые страны достигает невиданных масштабов. Это приводит к введению многими развитыми странами законодательных ограничений в сфере

внутренней и внешней миграции. На данном этапе происходит совершенствование средств коммуникации.

Таким образом, по мере прохождения ступеней эволюции миграционные процессы меняют свой характер, усложняются, таков путь их мобильного перехода. Согласно теории В. Зелинского определенные формы миграции населения связаны как между собой, так и с процессами социально-экономического и демографического развития (например, экономический рост, совершенствование транспортных услуг и средств коммуникаций, рост уровня жизни населения и др.) [27].

Критики теории В. Зелинского указывают на ошибочность мнения о низкой мобильности населения в традиционных обществах (1 этап), поскольку многие исследования доказывают обратное (Р. Скелдон, Х. Де Хаас). Также некоторыми авторами обращается внимание на то, что изменения демографической ситуации и форм территориальной мобильности населения связаны между собой не прямо, а опосредованно (т.е. на миграционные процессы влияют также факторы экономического, политического, социального характера и др.). Так, нельзя объяснить миграцию людей лишь через призму роста численности населения. Население стран с устойчивым экономическим ростом при высоких темпах роста населения может и не демонстрировать миграционных настроений (например, страны Персидского залива). А неблагоприятные экономические и политические условия даже при отрицательном естественном приросте могут толкать людей на выезд из собственной страны в поисках лучшей жизни (например, Россия, Польша и др.). В фокусе внимания данной концепции находятся различные аспекты влияния процесса развития на миграцию, в то время как обратный процесс – воздействие миграции на развитие практически не освещается.

В дальнейшем многие исследователи отталкивались от концепции мобильного перехода для обоснования связи между миграцией и процессами развития в условиях глобализации (М. Окольский, Х. Олесен, Д. Найар, А. Солиmano) [19, с. 47-48].

Теоретическая концепция В. Зелинского стала точкой опоры для многих исследователей, изучавших связь между миграцией и процессами развития в условиях глобализации. Так, Р. Скелдон, отталкиваясь от концепции мобильного перехода, сформулировал идею «регионализации миграции», в которой обосновал связь между экономическим развитием, политическим устройством и международной миграцией. Согласно его теории мир разделен на пять групп регионов, для каждого из которых характерны определенная интенсивность миграционных потоков. К примеру, страны Западной Европы, Северной Америки и Япония являются центром мира (core), притягивающим мощные иммиграционные потоки. Страны Восточной Европы, Южной Африки, Восточного Китая – регионы, прилегающие к мировому центру (expanding core), в которых миграция характеризуется как эмиграционными, так и иммиграционными потоками. Есть регионы, являющиеся поставщиками трудовых ресурсов (labour frontier) – это Турция, Мексика, Филиппины, страны

Северной Африки и Южной Европы. Также Р. Скелдон выделяет ресурсные центры (*resource niche*) – регионы, в которых пока миграционные потоки не оформились до конца – страны Латинской Америки, Центральной Азии, Тропической Африки [28].

П. Мартин и Дж. Тейлор, продолжая развивать концепцию В. Зелинского, предложили идею «миграционного горба». По мнению исследователей под воздействием факторов развития на начальных этапах наблюдается некоторый рост миграционной активности населения. Последующий рост благосостояния приводит к тому, что население накапливает денежные средства и может более активно участвовать в миграционных процессах. На следующих стадиях развития эмиграционные настроения населения стихают, и, страны, некогда позиционировавшие себя как поставщики трудовых ресурсов, превращаются в страны, привлекающие к себе иммигрантов [29]. Если отобразить этот процесс на графике, он получится похожим на горб, отсюда и название этой концепции. Примерами таких стран могут быть Италия, Испания, Южная Корея и др.

Ценность концепции мобильного перехода и ее модификации в идеях Р. Скелдона, П. Мартина и Дж. Тейлора заключается в обнаруженной и исследованной ими связи между факторами развития и миграционными процессами.

Структурно-исторический подход. Приверженцы структурно-исторического подхода разделяют мир на 2 полюса: у развитых стран есть свободный доступ к ресурсам, в то время как менее развитые страны оказываются заложниками своего маргинального положения, занимая в международной экономической системе весьма незавидные позиции. Международная миграция, охватившая весь мир вследствие распространения капитализма, лишь усиливает существующее между ними двумя полюсами неравенство. В противовес неоклассической теории, рассматривающей миграцию как инструмент сглаживания этого неравенства и постепенного экономического развития стран исхода рабочей силы, структурно-исторический подход интерпретирует миграцию как неблагоприятный феномен для экономики менее развитых стран, который лишь еще больше разделяет два полюса.

В рамках структурно-исторического подхода выделяют концепцию зависимого развития (А. Франк, П. Баран). Суть данной концепции заключается в том, что миграция негативно влияет на экономику менее развитых стран, упрочивая их зависимость. Миграция уничтожает сложившиеся в этих странах порядок и связи, вытесняя людей из привычных обществ и вынуждая к миграции.

И. Валлерстайн в основу своей концепции положил статус стран, занимаемый ими в системе мирохозяйственных связей, в зависимости от которого он предложил следующую классификацию: страны, являющиеся центром мировой экономической системы (*core*), страны, занимающие полупериферийные позиции (*semi-peripheral*), периферийные страны (*peripheral*) и страны, находящиеся вне системы (*external*). Согласно концепции,

население периферийных стран вследствие глобализации и развития капитализма становятся участниками миграционных процессов. Вхождение таких государств в мировую систему капитализма имеет множество негативных последствий для них. В их числе – разрушение традиционных структур, отток населения (направление движения которого определяется спросом на мировом рынке труда) [19, с. 43-44].

Структурно-исторический подход концентрируется на макроуровне. Роль индивидуума, принятие им субъективного решения о миграции здесь не рассматривается.

Слабая сторона теоретических конструкций в рамках данного подхода в их чрезмерной жесткости. На практике они были опровергнуты историей развития стран Южной Европы и азиатских тигров, которые достигли экономического роста. Некогда относившиеся к слабо развитым странам мира, уровень эмиграции из которых был огромен, смогли войти в число развитых стран, демонстрируя впечатляющие экономические успехи. Вероятно, то, какие последствия, позитивные или негативные, будут пожинать менее развитые страны от включения в мировую систему, зависит от многих факторов: в их числе экономическая политика государства, вовлеченность в процессы межгосударственной интеграции в регионе, складывающиеся внешние условия и т.д.

Теория миграционных сетей. Теория миграционных сетей имеет множество наименований: сетевая теория миграции, теория социального капитала, теория миграционной цепи, синтетическая теория миграции. Ее автором считается социолог Дуглас Массей, хотя ее истоки можно найти в теории кумулятивной причинности, предложенной в 1957 году шведским экономистом и лауреатом Нобелевской премии по экономике Г. Мюрдалем. Под кумулятивной причинностью Г. Мюрдаль понимал причины, объясняющие сосредоточение экономической активности в определенных местностях, и какие последствия для экономики имеет неравномерное развитие в биполярной системе [30]. В последующем понятие кумулятивной причинности было заимствовано Д. Массеем для развития теории миграционных сетей. В центре исследования Д. Массея – факторы международной миграции, которые изучались им на уровне общин мигрантов. Проанализировав последствия миграции (экономического и социального характера), Д. Массей выявил, что они играют также роль стимулов миграции [31]. Так, к примеру, благодаря развитию миграционных сетей уменьшаются риски и издержки миграции. В дальнейшем последствия миграционных сетей в виде сокращения рисков и издержек станут дополнительными причинами, стимулирующими миграционный тип поведения. Миграционное поведение со временем станет нормой, и так постепенно формируется «культура миграции» [32].

Что такое миграционные сети? Это – каналы миграции, существующие и подпитываемые связями мигрантов с родиной, родственниками, друзьями, соотечественниками. Миграционные сети создаются самими мигрантами и, условно говоря, «начинают работать» когда в стране назначения «накопится

определенная масса» обосновавшихся мигрантов. В дальнейшем благодаря устойчивым связям мигрантов с проживающими на родине или в других странах людьми, с которыми их связывает родственная или этническая близость, происходит информационный обмен, под влиянием которого формируются последующие миграционные потоки. Иногда миграционные сети называют социальным капиталом мигрантов, имея в виду, их мощный ресурсный потенциал. С одной стороны, миграционные сети стимулируют людей к миграции (связь с обосновавшимися за рубежом соотечественниками облегчает принятие решения о миграции), а с другой стороны – открывают для мигрантов дополнительные возможности (например, сокращение материальных и психологических издержек при переезде).

Теория миграционных сетей широко используется современными исследователями для объяснения миграционных процессов в условиях глобализации. В рамках данного подхода объясняются причины денежных переводов мигрантов через призму их связи со страной исхода; самоподдерживающийся характер международной миграции (благодаря подпитывающей роли миграционных сетей).

Концепция миграционных систем. Согласно концепции миграционных систем мир под влиянием процессов глобализации превратился в единую целостную миграционную систему, внутри которой существуют крупные мировые миграционные системы: Североамериканская, Южноамериканская, Европейская, Евразийская, Азиатско-Тихоокеанская, миграционная система стран Персидского залива. Внутри крупных миграционных систем, как правило, есть миграционные подсистемы. Например, внутри Евразийской системы такой подсистемой является Центрально-азиатская, центр притяжения в ней – Казахстан. Миграционные системы характеризуются устойчивыми миграционными потоками внутри этой системы (причиной этому могут быть факторы исторического, политического, экономического, социального, демографического, культурного характера и др.), а также многочисленными миграционными связями с другими миграционными системами. Так, Евразийская система имеет центр притяжения - Россию, в то же время крупные потоки мигрантов из Евразийской системы устремляются в страны Европы и Северной Америки. Именно эти связи одних миграционных систем с другими показывают, что в мире (как в глобальной миграционной системе) страны могут одновременно входить в несколько миграционных систем, и что деление мира на миграционные системы не является жестко-детерминированным, оно скорее условно.

Изучению миграционной ситуации в мире через призму концепции миграционных систем посвящены исследования многих зарубежных исследователей. Востребованность концепции миграционных систем можно объяснить тем, что, во-первых, как было отмечено выше, ее конструкция не является чрезмерно жесткой, это дает исследователям определенный простор для теоретических изысканий; во-вторых, фундаментом для данной концепции послужили различные теории, сформулированные другими авторами ранее.

Получается, что концепция миграционных систем – это некая совокупность созданных до нее теорий, где помимо них учитываются также конкретно-исторические факторы [30, с. 29].

По мнению отечественного ученого Е. Садовской существуют различные миграционные системы. В странах, принадлежащих к одной миграционной системе, происходит наиболее активный миграционный обмен. Принадлежность к различным миграционным системам, наоборот, не способствует взаимным динамичным миграционным потокам. Эта принадлежность определена историей каждой страны (или группы стран) и задает направления движений и динамику, определяет масштабы, основные характеристики и особенности современных миграций.

Е. Садовская подчеркивает, что с точки зрения миграционных процессов страны СНГ в настоящее время представляют собой единую миграционную систему. В этой миграционной системе они по-прежнему связаны общей инфраструктурой, коммуникациями, экономическими, финансовыми, социально-культурными и гуманитарными связями. Бывшие республики Советского Союза имели единую экономическую систему, унифицированные стандарты организации производственной и непроизводственной деятельности, стандарты контроля качества и т.д. Существовала единая система среднего и высшего профессионального образования и переквалификации.

Современные торговые и экономические связи, безвизовое пространство между государствами СНГ, общность языкового пространства (русский язык был обязательным на всех ступенях обучения) активизируют мобильность рабочей силы внутри, и во все большей мере – за пределы постсоветской миграционной системы. Россия – центр постсоветской миграционной системы.

В Центральной Азии с 2000-х годов начался процесс формирования миграционной подсистемы в рамках региона ЦА, где Казахстан – страна принимающая мигрантов, а другие страны региона – Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан – «посылающие» страны [33].

Концепция миграционной взаимозависимости. Суть данной концепции заключается в том, что в условиях глобализации все страны мира - и развитые, и развивающиеся – связаны отношениями взаимной зависимости друг от друга. И только благодаря взаимодействию могут быть обеспечены экономическая стабильность и развитие государств. Чем обусловлена зависимость развитых стран от менее развитых стран, являющихся донорами трудовых ресурсов? С одной стороны, демографическая ситуация в развитых странах мира: прогнозы убедительно предсказывают рост пожилого населения на фоне сокращения естественного прироста. С другой стороны, в развитых странах мира целые отрасли экономики (например, строительство, сельское хозяйство), а также 3D работы (грязные, низкооплачиваемые, опасные) зависят от эффективности труда мигрантов [34]. Менее развитые страны благодаря миграционному оттоку обеспечивают занятость избыточного населения, снижают градус социальной напряженности в своих странах, имеют возможность развиваться за счет денежных переводов мигрантов.

В рамках концепции миграционной взаимозависимости трудовая миграция рассматривается как важный ресурс, от существования и нормального функционирования которого зависит благосостояние и экономическое развитие, как стран назначения миграционных потоков, так и стран-доноров. Взаимозависимость подталкивает государства к поиску путей взаимодействия, в том числе посредством интеграции.

Концепции по интеграции мигрантов. В условиях глобализации современного мира увеличиваются международные миграционные потоки. Мы говорим о миллионах людей, устремившихся в более благополучные общества в поиске нормальных условий для жизни. Как никогда остро стоит вопрос о том, как интегрировать мигрантов в принимающем обществе. Недостаточное внимание к вопросу интеграции или выбор неэффективной стратегии приводят к росту недовольства между местными жителями и мигрантами, столкновениям между ними, нарушению прав мигрантов, мигрантофобии и другим негативным последствиям. Этим объясняется смещение фокуса исследований последних лет от объяснения причин и факторов, стимулирующих миграцию, к изучению ее политических, экономических, социокультурных последствий и перспектив. Особую озабоченность вызывает вопрос интеграции мигрантов во втором поколении в плане их национальной идентичности.

Предложенные концепции интеграции отличаются многовариантностью (концепция «плавильного котла», мультикультурализм, концепция «салата» и другие).

Идея «melting pot» (плавильный котел) родилась в Америке благодаря творчеству Израэля Зангвилла, написавшего в 1908 году пьесу «Melting pot». Главный герой этого произведения называет Америку великим плавильным котлом, в котором соединяются все европейские народы. Судя по тому, что автор говорил исключительно о народах Европы, имеющих общие культурно-исторические связи, можно предположить, что речь шла о создании устойчивого цивилизационного ядра нации (который составляют европейские народы), существующего в условиях мультиэтничной страны в окружении ряда других субкультур (индейцы, чернокожие, латиноамериканцы, азиаты и др.). Суть концепции «melting pot» заключается в создании в стране общей идентичности, единой культуры, традиции и ценности которой принимаются всецело, безоговорочно.

В 70-е годы прошлого столетия стала приобретать все большую популярность другая концепция. Она имеет множество названий: так, в США она известна как «миска салата» (salad bowl), в Канаде – модель «культурной мозаики», в странах Европы – «мультикультурализм». В отличие от предыдущей концепции «melting pot», концепция «мультикультурализма» предусматривает, что существующие в одном государстве народы не теряют свойственные им самобытные черты (традиции, культуру, язык, религию), «переплавляясь в общем котле». Во всей полноте своего своеобразия, сохраняя расовые и этнические границы, они становятся частью единой системы общества, в основе которой лежат принципы и свободы демократии,

устоявшиеся нормы экономического, политического, социального характера [35].

На появление нового подхода к интеграции оказали влияние происходившие в мире миграционные процессы. В США и развитых странах Европы стали возникать крупные диаспоры, отличающиеся как друг от друга, так и от принимающего общества своим мировоззрением, культурными и религиозными ценностями. Все это осложняло интеграцию мигрантов. Диаспоры стремились сохранить этническую самобытность, формируя свою экономическую и культурную среду.

Каждая из упомянутых концепций имеет своих сторонников и противников. Приверженцы «мультикультурализма» настаивают на праве сосуществования различных народов, сохраняя свои расовые и этнические традиции, религии. В своих обоснованиях они отталкиваются от основ демократии, толерантности, веротерпимости. Те, кто поддерживает концепцию «melting pot» настаивают на трудностях в поддержании единства в многонациональном обществе.

Коулмен Д. сформулировал концепцию третьего демографического перехода, суть которой в том, что миграция неевропейцев в европейские страны и более высокие темпы рождаемости последних в странах назначения приводят к обоснованию в европейских странах пришлых народов и постепенному вытеснению местного населения [36].

Концепция «Утечки умов» («Brain Drain») является весьма популярной концепцией на протяжении более 50 лет. Сам термин «утечка мозгов» появился в Великобритании в начале 1950-х годов, в ответ на выезд из страны британских ученых и интеллектуалов в США. Согласно данной концепции, под утечкой умов понимается процесс эмиграции из страны квалифицированных, высокообразованных специалистов. Чаще всего причины покидания страны своего происхождения носят экономический характер, но может также иметься политическая или религиозная подоплека. Проведенные исследования позволяют утверждать, что тенденции выезда квалифицированных кадров свойственны не только менее развитым странам, в т.ч. бывшим колониям индустриально развитых стран, но и наиболее развитым странам. Это подтверждают выводы исследования Организации экономического сотрудничества и развития (Organization for Economic Cooperation and Development), согласно которому Великобритания потеряла огромное количество высококвалифицированной рабочей силы, За границу выезжает более 10% выпускников вузов. За пределами Великобритании проживают около 3 млн. ее уроженцев, из них более 1.1 млн. – специалисты высокой категории, учителя, врачи, инженеры. Освободившиеся ниши замещаются потоками иммигрантов, прибывающих из развивающихся стран. По данным журнала Science, «...в последнее десятилетие из Германии в США переехал каждый седьмой получатель докторской степени. Трое из четверых учёных Германии, являющихся обладателями Нобелевской премии, ныне работают в США» [37].

Некоторые исследователи утверждают, что миграция высококвалифицированных кадров может пойти на пользу странам их происхождения (У. Сегал, Р. Эпплеярд). Положительные стороны такой миграции для стран исхода – в суммах денежных переводов, которые намного превышают переводы неквалифицированных соотечественников. На этом основании они предлагают концепцию «обмена умами» (Brain Exchange) [38, 39].

На наш взгляд, страны исхода пожинают плоды от интеллектуальной миграции в случае возврата на родину своих высококвалифицированных кадров. При этом об «обмене умами» можно говорить в случае, если возвратившееся лицо обогатилось в стране назначения новыми знаниями, ценным опытом, которые могут быть использованы на благо своей страны.

Некоторые исследователи позитивные последствия видят в обратных инвестициях и передаче технологий. С этим можно согласиться, немало примеров поддержки стран происхождения со стороны диаспор. И все же зачастую невозвратная миграция работников интеллектуального труда имеет негативные последствия для стран эмиграции. Теряя лучших из своих граждан, страна исхода фактически теряет возможности для получения преимуществ в мире, в котором высоко ценится интеллектуальный капитал за вклад в научно-технический прогресс и экономическое развитие.

1.3 Миграция в контексте основных теорий международных отношений

Миграция в контексте теории политического реализма. Принято считать, что свои истоки политический реализм берет в трудах Фукидида, датированных V в. до н.э. Описывая победу Афин над Мелосом (Пелопонесские войны), Фукидид сформулировал вечный естественный закон: править всем, что позволяет сила. Известный английский философ Т. Гоббс в XVII веке сущность происходящих в мире политических процессов охарактеризовал как «войну всех против всех», подразумевая, что природа межгосударственных отношений конфликтна и враждебна. При таких условиях важнейшей целью для каждого из государств является выживание, поиск безопасности, достижение которых возможно только через конфликт и борьбу. Наиболее полно теория политического реализма была раскрыта в XX веке американским ученым Хансом Моргентау. Межгосударственные отношения, с точки зрения Г. Моргентау, по своей природе анархичны, и представляют собой борьбу за власть, соперничество за усиление своих позиций и влияния в мире. Роль моральных принципов и правовых устоев в международных отношениях ничтожна, внешняя политика зависит от силового потенциала государств. Государства являются единственными акторами международной политики, их действия на международной арене определяются национальными интересами, внешнеполитические цели достигаются силовыми методами. Среди национальных интересов важнейшее место занимает национальная

безопасность, обеспечение которой предполагает способность государства защитить свою территорию и население от различных угроз [40].

Через призму теории политического реализма миграция может быть рассмотрена с нескольких сторон.

Во-первых, войны и конфликты как естественное, с точки зрения политического реализма, состояние международных отношений порождают миграцию. Очаги нестабильности, вспыхивающие во многих странах и регионах мира, продолжают стимулировать миграционные потоки. По данным ООН, каждую минуту 20 человек становятся вынужденными переселенцами из-за войн и преследований; в конце 2016 года число вынужденных мигрантов в мире достигло 65,6 миллионов человек [41]. Практически все крупные конфликты имеют затяжной характер вследствие вовлеченности в них мировых и региональных держав, столкновения их интересов.

Второй постулат теории политического реализма гласит об анархии в отношениях между государствами (греч. *anarchia* – безначалие, безвластие), обусловленной отсутствием признаваемой всеми участниками международными отношениями наднациональной силы или, скажем, структуры, решения которой имели бы обязательный характер для всех. Можно согласиться, что вследствие того, что анархия не преодолена на межгосударственном уровне, международное регулирование миграции в современных условиях крайне затруднительно. В вопросах миграции происходит столкновение интересов самых разных стран. В силу этого, единой миграционной политики на сегодняшний день не существует, и будет ли она принята в обозримом будущем, неизвестно.

В-третьих, миграция как объект национальной безопасности. Миграция рассматривается как угроза, способная подорвать оплот существования государств. Страны-доноры могут быть обеспокоены оттоком иммигрантов, так как массовый выезд граждан может угрожать материальному благополучию (особенно в случае выезда высококвалифицированных кадров), культурной идентичности, стабильности государства. Страны назначения из соображений безопасности склонны закрывать свои границы.

В-четвертых, решение проблем силовыми методами. И миграция – как внешнеполитический инструмент давления государства, в которое устремляются мигранты, на государство-донора.

Следующая аксиома политического реализма – роль моральных принципов и правовых устоев в международных отношениях крайне мала. Международное право называют слабым правом. Несмотря на наличие общих правил, зафиксированных в многочисленных документах ООН, в которых прописаны нормы по обращению с мигрантами и беженцами, права последних грубо нарушаются.

Либерализм и аспекты миграции. С позиции политического либерализма главной задачей внешней политики государства считается защита идеалов свободы и распространение демократии по всему миру. Утверждение демократических принципов во всех государствах мира, по представлениям

сторонников этой теории, позволит искоренить конфликты и войны. Все ситуации, в которых происходит столкновение интересов разных стран, будут разрешаться мирным путем, руководствуясь нормами международного права и при повышении роли международных организаций. Впрочем, применение силовых методов вполне допустимо, если они необходимы для продвижения и защиты высших идеалов – свободы, демократии, прав человека.

Известный американский политолог Фрэнсис Фукуяма в статье «Конец истории?», предугадывая коллапс СССР, говорит о западной либеральной демократии как о вершине идеологических представлений человечества о форме управления обществом [42]. Продолжая свои идеи в труде «Конец истории и последний человек» Ф. Фукуяма отмечает, что рост либеральной демократии происходит в тандеме с экономическим либерализмом, этот процесс он называет самым удивительным политическим феноменом за последние четыре столетия [43].

Английский социолог Э. Гидденс указывал на связь процессов глобализации, либерализма и демократии. В подтверждение этого он отмечал четырехкратное увеличение демократических государств в мире за последние 30 лет [44].

Действительно, распространение идей политического и экономического либерализма из Западной Европы и Северной Америки в другие регионы мира привело к глобальным трансформациям современного мироустройства. Эти изменения затронули многие важные стороны жизни: экономику, политику, культуру. На фоне расширения и усложнения межгосударственных отношений возросла и взаимозависимость стран. Сформировались мировой рынок капитала, товаров и рабочей силы, а также глобальное информационное пространство. Либеральные ценности, некогда считавшиеся «западными», постепенно приживаются даже в авторитарных обществах, влияя на изменение сознание людей, в том числе на их мобильность.

Какое это имеет отношение к миграции?

Во-первых, развязанные Западом войны (интервенции) в ряде государств под предлогом борьбы с диктаторскими режимами во имя защиты прав человека повлекли масштабные потоки беженцев.

Во-вторых, либерализм привел к свободному движению четырех свобод в мире – товаров, услуг, капитала, и людей.

В-третьих, гарантированные беженцам права в виде значительных для них выплат пособий определили направление миграции для многочисленных переселенцев. В ход идут целые семейные стратегии.

Франк Дювель отмечает, что современная миграционная политика большинства государств является «сдерживающей и ограничительной», а не либеральной и привлекающей [45]. Елена Тюрюканова констатирует отсутствие миграционного либерализма в мире. Несмотря на признание большинством государств мира концепции сотрудничества в международной политике, миграционное взаимодействие стран в большей степени можно охарактеризовать как противостояние. Следствием глобализации,

развивающейся на основании либеральной модели, стало массовое нарушение прав человека. В процесс нелегальной миграции вовлечены огромные массы людей, для которых идея свободы передвижения приобрела совсем иное содержание [46].

А. Ястребова, анализируя период после окончания холодной войны, называет вводимые государствами ограничения в предоставлении статуса беженца и приеме лиц, ищущих убежище, миграционной тенденцией. Более того, по оценке УВКБ ООН, несмотря на гуманность, предоставление убежища может негативно отразиться на отношениях между страной происхождения и страной убежища [47].

Конструктивизм и миграция. Конструктивизм – одна из самых «молодых» теорий международных отношений, была сформулирована Александром Вендтом в начале 1990-х годов. Считается, что ее возникновение было обусловлено неспособностью сторонников реализма и либерализма спрогнозировать падение Берлинской стены, распад СССР, крах коммунистической системы в Восточной Европе. Конструктивизм дал новое видение происходящих изменений в международных отношениях и факторов (сил), под влиянием которых эти изменения происходят. Все то, что в других теориях международных отношений рассматривается как элементы объективной действительности (некоторыми исследователями даже возведенные в ранг естественных законов или принципов), конструктивизм объявил не более, чем социальными конструкциями, явлениями временного характера. Их существование не предопределено какими-то законами, а является результатом человеческой деятельности, и, следовательно, они могут быть преобразованы. В качестве примера можно привести любые элементы действительности – войну, мир, анархию в международных отношениях, сами международные отношения, культуру, национальный интерес, безопасность. С точки зрения конструктивизма, все это является результатом конструирования.

«Мир во всем мире» возможен в случае распространения соответствующих идей. Конструктивизмом признается значимость сотрудничества между государствами, создания наднациональных структур власти (это объясняет интерес к данной теории со стороны ученых, изучающих европейскую интеграцию). Сотрудничество складывается тем успешнее, чем больше общего между государствами и народами (близость культур, традиций, религиозных взглядов, ценностей и т.д.). Таким образом, с точки зрения конструктивизма «Анархия – это то, что из нее делают сами государства» [48].

Анализируя миграцию через призму конструктивизма, можно утверждать, что миграция – это то, что из нее делают государства. То же самое относится к мигрантофобиям и др. Поскольку для конструктивизма национальная безопасность и национальный интерес являются социологическими понятиями, сконструированными государствами, то на уровне политического дискурса любая проблема может быть секьюритизирована, в т.ч. и международная миграция.

Франк Дювель, к примеру, отмечает, что огромные волны миграционных потоков, хлынувшие в Европу, стали предметом политических дебатов. В рамках обсуждения миграционного вопроса не просто описывается реально существующий феномен, а в определенной степени происходит конструирование реальности, что позволяет говорить о миграции в политических заявлениях [7, с. 33]. А. Икдуйгу и Д. Юксекер, говоря о политизации миграционного вопроса в Европе, отмечают, что политическое конструирование миграции осуществляется основными принимающими мигрантов странами через секьюритизацию (интересы безопасности) и экономизацию (экономические интересы) своих миграционных режимов [49]. В коллективной работе Жаркова В.П., Малахова В.С. Симона М.Е. и Летнякова Д.Э. также подчеркивается, что практически нет такого вопроса, который нельзя бы было секьюритизировать в рамках политического дискурса, международная миграция не является исключением [50]. То есть, на формирование миграционных режимов в Европе, главным образом, влияют такие социальные конструкции, как национальная безопасность и экономические интересы. Эти конструкции, с одной стороны, тесно связаны между собой, а с другой – вступают друг с другом в противоречие. Но именно под их влиянием европейские миграционные режимы приобретают все более запретительный (сдерживающий, ограничительный) и выборочный характер, а миграционные маршруты становятся все более сложными и опасными. Стремясь попасть в развитые страны Западной Европы путем обхода всех установленных запретов и требований, мигранты прибывают в периферийные зоны ЕС (такие как Восточная Европа, Западная Азия, Северная Африка и др.), превращая их в транзитные территории. И уже оттуда направляются в пункты своего основного назначения.

Российский специалист в области миграции Владимир Мукомель, задаваясь вопросом о том, что влияет на неприятие мигрантов обществом принимающей страны, отмечает не только страхи и угрозы потери ресурсов и идентичности, но и образ мигранта, созданный публично-политическим дискурсом, средствами масс-медиа. Зачастую враждебное восприятие мигранта обществом обусловлено не личным неприятным опытом взаимодействия с «чужаком», а аргументами, выработанными, озвученными и блуждающими в СМИ, политических дебатах и т.д. [51]. Одна из причин антимигрантских настроений – сложившееся в общественном сознании, в том числе благодаря СМИ, ассоциирование иммигрантов с причастностью к террористическим актам. После 11 сентября 2001 года образ террориста обрел национальность, религиозную принадлежность. Этому способствовало обнародование информации о лицах, задействованных в организации и совершении терактов. Согласно опубликованным данным, большинство из соучастников этих особо тяжких преступлений – незаконные иммигранты, продолжившие находиться на территории США после истечения срока визы либо прибывшие в страну с целью вступления в фиктивный брак [52].

Концепция С. Хантингтона «Столкновение цивилизаций». Самюэл Хантингтон в основу своей концепции положил предположение о том, что в ближайшем будущем разделительные линии между нациями, народами будут очерчены и определены культурой, и самые существенные столкновения в мировой политике будут происходить между представителями разных цивилизаций (западной, исламской, индуистской, конфуцианской, латиноамериканской, православно-славянской, японской и, возможно, африканской). Неизбежность грядущих конфликтов обусловлена рядом факторов, в их числе значительные различия цивилизаций (прежде всего, культурные, национально-этнические, религиозные), оспаривание другими цивилизациями гегемонии Запада и западных ценностей. Самым значимым конфликтом на мировом уровне С. Хантингтон считает противостояние между Западом и конфуцианско-исламскими странами. Интересам Запада будет служить интеграция Восточной Европы в западный блок, сотрудничество с государствами других цивилизаций, лояльных западным ценностям, сдерживание военного потенциала исламских и конфуцианских стран, усиление роли международных организаций (поскольку степень влияния западных стран в них огромна). И помимо этого, С. Хантингтон находит необходимым в долгосрочной перспективе углубление со стороны Запада понимания других цивилизаций, их фундаментальных ценностей [53].

Анализируя международную миграцию через призму концепции «Столкновения цивилизаций», можно убедиться в обоснованности доводов С. Хантингтона. К примеру, миграционный кризис в Европе, начавшийся в 2015 году, привел к росту недовольства населения многих европейских стран (прежде всего, стран Вышеградской группы – Венгрии, Польши, Словакии и Чехии). Наибольший резонанс в европейском обществе вызывает иммиграция из стран, отличающихся по культурно-цивилизационным аспектам от стран-приема. Мигранты, говорящие на иных языках, исповедующие другую веру, с отличными культурными ценностями и этническими традициями, стали рассматриваться как носители чуждых христианской Европе ценностей и, следовательно, представляющих угрозу сохранению национальной идентичности и самобытности коренных народов. Культурно-религиозная несовместимость представителей разных цивилизаций приводит к внутреннему расколу страны, поскольку на территории одного государства могут образовываться крупные этно-религиозные анклавов, отличающиеся и друг от друга, и от принимающего общества своим мировоззрением. Идея мультикультурализма переживает кризис на Западе, так как диаспоры, представляющие разные по отношению к государству-реципиенту цивилизации, демонстрируют не желание интегрироваться, а стремление сохранить свои культурно-религиозные особенности. В целом, миграционный феномен можно охарактеризовать весьма высоким конфликтным потенциалом.

Миграция в неореалистической и неолиберальной парадигмах. С позиции неореалистической теории, иммиграция несет в себе угрозу государству и обществу, основам безопасности и общественного порядка. Опасность

иммигрантов может проявляться в различных плоскостях: их причастности к преступной деятельности, в том числе терактам, иждивенческом настрое и проживании за счет государственных пособий, что ложится дополнительным бременем на принимающее общество, провоцирование недовольства коренного населения из-за занятия на рынке труда мест, на которые могли рассчитывать местные жители. Помимо этого, политика толерантности в Европе к правам мигрантов, особенно имеющих иные религии, языки и культурные обычаи, негативно отражается на положении собственных граждан [52, с. 134-136]. При сохранении нынешних тенденций (роста мигрантов мусульманского мира в Европе, высоких показателей их фертильности, низкого уровня интеграции) существует риск изменения этнодемографической ситуации, что приведет к исчезновению западной культуры и превращению принимающего общества в этническое меньшинство в средне- и/или долгосрочной перспективе. К таким выводам приходит известный германский политический деятель Тило Саррацин при анализе миграционной ситуации в Германии. Затрагивая вопрос параллельных обществ, образуемых мусульманскими общинами в Германии, он обосновывает их появление въездом в страну, начиная с 1980-х годов, с использованием миграционных сетей необразованных граждан из стран Африки, Ближнего и Среднего Востока, которые не заинтересованы в интеграции, обучении и последующем продвижении по карьерной лестнице. Выбор в пользу Германии обусловлен стремлением быть на иждивении государственной социальной системы, дотации которого тем выше, чем больше количество детей в семье (для многих мигрантов пособия по безработице и на детей намного превышает оплату труда в стране исхода). Приверженность к поддержанию иерархии в семье, сохраняющимся темпам пополнения семей, в том числе путем воссоединения, ориентированность при выборе супруга/супруги исключительно на представителей своей национальности или вероисповедания приводят к образованию гомогенных поселений, живущих по своим устоям и развивающимся по собственным правилам. Как правило, тенденции к подобному поведению сохраняется и последующими поколениями. Такие поселения можно наблюдать во многих кварталах немецких городов. В Берлине примерно 20% всех преступлений насильственного характера совершается подростками турецкого и арабского происхождения, которые составляют всего 0,03% от общего числа жителей города. По отношению к местному населению часто проявляется открытая враждебность, и местное население оказывается беззащитным. Под влиянием либеральной идеологии (вкуче с гнетом тяжелого исторического наследия) и опасаясь обвинений в расизме и дискриминациях, власти Германии не могут достичь политического консенсуса и принять адекватные ситуации меры. В Нидерландах, к примеру, предоставление права на поселение находится в компетенции местных управлений, и это право, в случае нарушения мигрантами действующих законов и общественного порядка, может быть отозвано с принудительным выселением семей. При ношении женщиной

паранджи голландские власти не предоставят ей социальную помощь, мотивируя это тем, что ее вид будет препятствовать трудоустройству [9, с. 405].

Мультикультурализм в восприятии неореалистов – это поощрение изоляции мигрантов, а значит, нанесение удара по безопасности собственного государства. Страна и населяющее ее общество обладает правом самостоятельно определять, кому они готовы позволить въехать на свою территорию и на каких условиях. Озабоченность местного населения последствиями иммиграции отразилась на росте популярности политических партий, отстаивающих необходимость обеспечения национальной безопасности, сохранения европейского облика и недопущения исламизации Европы. Опыт последних десятилетий свидетельствует о том, что финансовая и социальная стоимость иммиграции мусульман в Европу во много раз превышает экономический результат от нее. Сохранение культуры, цивилизации и этнических особенностей населяющих Европу народов возможно при своевременности жесткого и эффективного управления миграционными процессами.

В отличие от неореалистов, неолибералы рассматривают иммиграцию как позитивный и закономерный процесс, характеризующийся мощным трудовым, интеллектуальным, демографическим потенциалом, благоприятно сказывающемся на экономике стран (как правило, и стран назначения, и исхода) и решении проблем демографического характера. В вопросе обеспечения легальных иммигрантов пакетом прав и свобод (социально-экономических и даже отдельных политических) неолибералы усматривают приверженность государства демократическим ценностям. При этом от принимающего общества ожидается толерантное отношение к иммигрантам, за последними признается безусловное право придерживаться своих культурных, религиозных, моральных и иных принципов и защищать их законными способами. В отношении нелегальных мигрантов неолибералы считают важным регулярное проведение процедур по узакониванию их статуса (т.е. легализации), что позволит включить рассматриваемую группу иностранцев в систему налогообложения и правовое поле. Также важен гуманитарный аспект иммиграции: предоставление защиты и убежища нуждающимся. Негативное воздействие миграции на культуру, экономику, безопасность сильно преувеличено, антииммиграционные стереотипы формируются, распространяются и используются в своих интересах соответствующими политическими силами. Стремление иммигрантов проживать совместно со своими родственниками и соотечественниками обоснованно и не должно рассматриваться как негативное явление.

В глобализирующемся мире свободное перемещение миграционных потоков приобретает мировой масштаб, происходящие же миграционные процессы соответствуют либеральному принципу, когда рабочая сила конкурирует за рынки труда, а компании – за трудовые ресурсы.

В основе эффективной либеральной иммиграционной политики лежат не рестриктивно-охранительные меры, а поощрение иммиграции, разумный

миграционный менеджмент, включающий действенную программу по интеграции мигрантов в принимающее общество и использование их потенциала во благо развития своего государства [52, с. 137-138].

Концепция Дж. Ная «Мягкая сила» («soft power») в контексте миграционных процессов. Концепция «мягкой силы» разработана в лоне неолиберализма в последнем десятилетии XX века. Авторство принадлежит американскому политологу Джозефу Наю, который утверждал, что на современном этапе ключевым инструментом внешней политики ведущих государств становится «мягкая сила». Культурные ценности – вот та сила, которая способна менять современное мироустройство [54].

Распространение культуры за пределы страны осуществляется в том числе, благодаря деятельности диаспор. К примеру, китайская и индийская кинематография, показываемая за рубежом, изначально была ориентирована на своих соотечественников, проживающих за границей. Выбор и поддержка членами диаспор своей национальной киноиндустрии в последующем вызвала интерес и среди населения. Спрос на фильмы этих стран существенно увеличился, а за ним последовал всплеск заинтересованности и к самой культуре. И теперь посольства Китая и Индии организуют кинофестивали, а в политическую программу обоих государств включено продвижение национального искусства (через кино, музыку и т.д.) [55].

Другим проявлением «мягкой силы» является организованная диаспора. Для того, чтобы иметь политическое и экономическое влияние за пределами страны своего происхождения диаспоры объединяются в организации с активной программой действий, они участвуют в реализации различных проектов. В силах организованной диаспоры не только продвижение культурных ценностей своей страны, но и оказание влияния на общественное мнение и даже внешнеполитический курс страны пребывания.

Диаметрально противоположный вывод может быть сделан относительно организованных диаспор, если анализировать их деятельность через призму *неореалистической парадигмы*. В качестве примера приведем работу известного американского политолога-неореалиста Джона Миршаймера (John J. Mearsheimer), написанную в соавторстве со Стивеном Уолтом (Stephen M. Walt) – профессором международных отношений Гарвардского университета. Речь идет о статье «Израильское лобби и внешняя политика США» («The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy»), опубликованная в марте 2006 г.

В данной статье авторы последовательно доказывают, что диаспора американцев еврейского происхождения имеет огромное влияние на внешнюю политику США, при этом принимаемые американскими властями решения в поддержку Израиля зачастую угрожают не только национальной безопасности собственного государства, но и многим другим странам. Сила еврейской диаспоры объясняется тем, что они действуют организованно в интересах политики израильского правительства. Инструментами для оказания влияния на внешнеполитический курс США, с точки зрения соблюдения израильских интересов, являются авторитетные лоббистские организации (например,

Американо-Израильский Комитет Общественных Связей (The American Israel Public Affairs Committee (AIPAC)), Конференция Президентов Главных Еврейских Организаций), научно-исследовательские институты (Институт Американской Инициативы, Институт Брукинга, Центр Политики Безопасности, Институт Исследований Международных Отношений, Еврейский Институт Национальной Безопасности), еврейские сенаторы и конгрессмены, работающие в органах законодательной власти, СМИ.

Авторы статьи подчеркивают, что деятельность еврейского лобби не является частью какого-то заговора, и, по сути, отличается от других лоббирующих структур только своей эффективностью. Сама американская система построена таким образом, что лоббистские группы могут оказывать влияние на политический процесс (например, для победы на выборах еврейские лоббистские организации оказывают финансовую поддержку произраильским кандидатам; также еврейская диаспора с целью влияния на исполнительную ветвь власти выделяет крупные денежные взносы для поддержки кандидатов от обеих партий) [56].

Неомарксизм и современные миграционные процессы. С точки зрения неомарксистов миграция является следствием несправедливого мироустройства, характеризующегося рядом факторов: 1) разделением мира на богатый Север (Запад) и бедный Юг (Восток), при этом в существующей системе западные страны заинтересованы в минимальной стабильности Юга и использовании их ресурсов с выгодой для себя; 2) помимо эксплуатации пролетариата в мировом масштабе, данный феномен имеет место быть и на национальном уровне: внутри государств Севера тоже есть разделение на бедных иммигрантов и богатую буржуазию, при этом, первые рассматриваются как временные трудовые ресурсы, роль которых заключается в надлежащем исполнении своих обязанностей, что касается прав и доходов, то они достаются вторым. Подтверждением этому служит рестриктивное миграционное законодательство, рост популярности партий, выступающих за ужесточение иммиграционного контроля; 3) созданные западным миром международные организации позволяют обеспечивать принятие выгодных для себя решений и ограничивать участие стран Юга в мировой политике, Север заинтересован в сохранении статуса-кво; 4) в глобализирующемся мире субъекты мировой экономики – уже не государства, а транснациональные компании, которые перестраивают миропорядок под себя, используя наряду с иными ресурсами миграцию для обогащения этих финансовых структур.

Мировое распределение доходов противоречит принципам справедливости, в руках «золотого миллиарда» процветающего Севера сосредоточено 60% мирового дохода, и лишь 20% приходится на беднейшие развивающиеся страны Азии и Африки (3,25 млрд. чел). На фоне экономического упадка и роста демографии в странах третьего мира, с одной стороны, набирают масштабы иммиграционные настроения, а с другой, обостряются противоречия социально-экономического, политического, этнического характера, что провоцирует вооруженные конфликты и приводит в

движение поток беженцев, зачастую ищущих спасения за пределами своих государств.

Иммигрантам уготовано занять ниши, требующие низкооплачиваемого и низкоквалифицированного труда в странах Севера, а также быть обделенными в своих правах в сравнении с коренным населением. Разделение общества по этническому принципу может спровоцировать новый виток борьбы рабочего пролетариата с местным правящим классом, сопровождающийся появлением в среде мигрантов радикальных коммунистических и фундаменталистских течений, их противостояние буржуазии и сложившемуся неравенству может пошатнуть либерально-демократические устои стран Севера, включая идеи толерантности и прав человека. Неомарксисты подчеркивают, что конфликты между принимающим обществом и иммигрантами обусловлены не различиями в ценностях (религия, традиции и т.д.), а являются следствием «политико-классового господства» и лишения иммиграционного пролетариата доступа к обладанию и реализации социально-экономических и политических прав [52, с. 140-144].

1.4 Управление миграционными процессами: теоретическое измерение

Вопросы упорядочения процесса перемещения людей, минимизации угроз и рисков, исходящих от миграции, и использования ее созидательного экономического и социального потенциала на сегодняшний день весьма актуальны. Положительные аспекты миграции могут проявить себя при условии должного управления ею. Управление миграцией осуществляется на глобальном, региональном и национальном уровнях. Инструментарий, способствующий лучшей управляемости миграции, – политика, законодательство и административное регулирование миграции [57].

Существуют различные подходы к определению понятия «миграционная политика». Вкладываемый в данное понятие смысл во многом зависит от понимания терминов «политика» и «миграция». Как правило, большинство трактовок данному понятию (в том числе официальных) дается с позиции так называемого «инструментального» подхода, в рамках которого миграционная политика рассматривается как некая совокупность/система мер, главным образом контрольных и ограничительных, посредством которых регулируются миграционные потоки.

Данный подход критикуется за чрезмерную узость, ставя под сомнение подход, при котором миграционная политика выступает механизмом, вроде шлагбаума, призванного открывать и закрывать проезд мигрантам.

Известный российский исследователь Рыбаковский Л.Л. помимо таких мер включает в понятие миграционной политики идеи и цели, ради которых происходит реализация политики. Он определяет миграционную политику, как систему общепринятых на уровне управления идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых государство и его общественные институты предполагают достижение целей, адекватных текущему и

последующему этапам развития общества. При этом должны соблюдаться определенные принципы, которые соответствуют конкретно-историческим условиям государства. Хорев Б.С. рассматривает миграционную политику как систему условий, способов и мер управления миграционной подвижностью населения. Также термин «миграционная политика» используется некоторыми исследователями как синоним «управления миграционными процессами» [58].

В нашем понимании миграционная политика – это вид государственной политики, направленный на управление миграционными потоками (в т.ч. на контроль численности, состава, расселения, интеграции мигрантов и др.), осуществляемый на основании соответствующей государственной концепции и действующего законодательства (в т.ч. ратифицированных международных договоров). При этом законодательная база отражает цели и интересы данного государства, проводимую государством политику в других важных сферах жизнедеятельности (экономика, культура, демография и др.).

При разработке миграционной политики должны учитываться многие факторы: демографическая ситуация в стране, насыщенность рынка труда необходимыми кадрами, уровень социально-экономического развития государства и другие.

Реализация миграционной политики предполагает достижение ряда целей и задач. Цели могут быть стратегическими (зависят от политической воли руководства страны), оперативно-тактическими (определяются по согласованию между учреждениями и ведомствами, в компетенцию которых входят миграционные вопросы) и ведомственными (вырабатываются в пределах компетенции каждым соответствующим ведомством).

Задачи миграционной политики зависят от рассматриваемого в ее рамках сегмента. Считается, что миграционная политика состоит из трех частей, тесно связанных между собой: иммиграционной политики, политики интеграции и натурализации.

Иммиграционная политика связана с предоставлением иммигрантам (не гражданам) права на постоянное место жительства, осуществление контроля за незаконной иммиграцией, соцобеспечение иммигрантов. Задача иммиграционной политики заключается в создании эффективной системы управления миграционными процессами и статуса мигрантов.

Политика интеграции связана с процессом включения мигрантов в местное общество и принятия их обществом страны пребывания. Задача политики интеграции состоит в создании условий, которые обеспечат успешную интеграцию.

Политика натурализации касается процесса предоставления иностранцу своего гражданства. Задачей данной политики является создание соответствующей базы по предоставлению гражданства не гражданам страны [53, с. 222-223].

Важно подчеркнуть, что взгляды исследователей разных стран мира на процесс управления миграционными процессами, определение в этом процессе «краеугольных камней», способствующих достижению высокой эффективности

миграционного менеджмента, весьма различаются друг от друга. Среди них есть те, кто доказывает пользу миграции для всех участвующих сторон, и на этом основании обосновывает целесообразность отмены странами барьеров для мигрантов. К примеру, Питер Сталкер, акцентируя внимание на получаемых принимающими и отправляющими странами преимуществ от миграции в виде увеличения прибыли, ратует за свободную миграцию населения, устранение государствами препятствий и справедливое сотрудничество стран назначения и исхода в целях гарантирования гуманной и регулируемой миграции [59].

Другие исследователи придерживаются более умеренной точки зрения, подчеркивая, что миграция должна контролироваться властями и не может быть зависимой только от решений мигрантов. Весьма интересна в этом отношении монография британского профессора экономики Пола Коллиера «Исход: как миграция изменяет наш мир». В своем труде он выделяет умеренную и устойчивую ускоренную миграцию и приходит к выводу, что цель миграционного контроля заключается в том, чтобы не допустить ускорения миграции. Как правило, последствия именно умеренной миграции преимущественно расцениваются как благоприятные. Устойчивая ускоренная миграция влечет неблагоприятные экономические и социальные последствия (в принимающем обществе: снижение заработной платы, увеличение числа людей, среди которых будет распределяться общественный капитал, рост социальных издержек, обусловленных различиями и приверженностью диаспор к дисфункциональным социальным моделям; в стране исхода: лишаются талантливых кадров, угроза существования государства). Автор предлагает при формировании и реализации миграционной политики устанавливать миграционные потолки (т.е. вводить ограничения, в т.ч. допустимую величину диаспор в соотношении с общей численностью населения), производить отбор мигрантов, принять пакет мер по интеграции диаспор и легализации нелегальных иммигрантов. П. Коллиер подчеркивает, что скорость абсорбции диаспор разная, и зависит как от иммигрантов, так и принимающего общества, при этом культурные различия играют важную роль – близкие по культуре народы абсорбируются быстрее. Высокий темп миграции допустим исключительно в случае высокой скорости абсорбции, а также, если речь идет о временной образовательной миграции. Относительно процедур отбора мигрантов П. Коллиер обращает внимание на то, право на миграцию не должно определяться фактором родства с уже проживающими на территории принимающего государства мигрантами, поскольку это приведет к росту диаспор (преимущество с иждивенческими настроениями) и вытеснит другие группы мигрантов (например, трудящихся). Более того, ссылаясь на результаты исследования 2012 года группы ученых (Ф. Доккер, Х. Рапопорт, С. Саломоне), П. Коллиер соглашается с ними в том, что снижение миграционных барьеров уменьшает количество денежных переводов, отправляемых мигрантами в себе на родину. Это объясняется тем, что пользуясь послаблениями в миграционной политике принимающей страны, мигранты стремятся к организации переезда своих родственников к себе [60].

Между тем, многие исследователи связывают успех управления миграцией с конструктивным сотрудничеством государств в построении многостороннего режима регулирования миграционных процессов [30, с. 38-39; 59, с. 181].

2 ВЛИЯНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ НА СОВРЕМЕННУЮ СИСТЕМУ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

2.1 Международный уровень управления миграционными процессами

Особую роль в вопросе регулирования миграционных потоков на международном уровне, выработке и внедрении стандартов в области защиты прав мигрантов, уважения их прав и свобод, играют международные организации. Прежде всего, Организация Объединенных Наций (далее – ООН), ее подразделения и специализированные органы (Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международная организация труда (МОТ), Международная организация по миграции (МОМ), Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) и др.). Под эгидой названных международных организаций проводятся различные мероприятия, в рамках которых разрабатываются и утверждаются международные конвенции, многосторонние договоры и соглашения, программы действий. Все эти документы крайне важны, так как составляют фундамент международной правовой базы в области миграции. Именно в них закрепляются международные стандарты, устанавливающие минимальные требования по защите прав этой уязвимой группы людей.

Стимулами к развитию многостороннего сотрудничества в области международной миграции явились последствия Второй мировой войны, проявившиеся в массовых перемещениях населения между европейскими странами. Наиболее многочисленными внешними миграциями были связаны с массовой миграцией немцев, приехавших в Германию из других стран: на территорию Западной Германии прибыло 7,4 млн., в Восточную Германию – 4,3 млн. человек. Кроме того для Западной Европы первый послевоенный период охарактеризовался массовой репатриацией людей из бывших колоний Великобритании, Франции, Нидерландов, Бельгии. К примеру, из Алжира во Францию возвратилось не менее 1 млн. французов, из Индонезии в Нидерланды – 300 тыс. голландцев. Постепенно, начиная с 1950 г., Западная Европа превращается в крупнейший в мире центр притяжения рабочей силы. Так, в 1950 г. число иностранцев в Западной Европе составляло 5,1 млн. человек (1,3% от всего населения), к 1970 г. оно достигло 10,2 млн. (2,2%), к 1980 г. увеличилось до 15 млн. (3,1%), а к 1990 г. – до 16,6 млн. (4%) [61].

Для помощи беженцам и перемещенным лицам, при содействии ООН, в 1947 г. была создана Международная организация по делам беженцев (МОБ). В задачи этой организации входило содействие эффективному сотрудничеству государств в области оказания помощи европейским беженцам. Первоначально помощь беженцам и перемещенным лицам охватывала довольно широкий перечень: установление личности, регистрацию, содействие в возвращении, правовую и политическую защиту, транспортировку, переселение и интеграцию на новом месте [62]. Однако уже в 1949 г. столь широкие полномочия организации были урезаны на основании резолюции 319 (IV)

Генеральной Ассамблеи ООН. Данным документом было решено создать Управление Верховного комиссара по делам беженцев ООН (УВКБ ООН), которое начало свою деятельность с 1 апреля 1951 года. В последующем был принят Устав УВКБ ООН. Важно подчеркнуть, что отныне сфера деятельности организации ограничена гуманитарным и социальным характером и касается лишь отдельных групп и категорий беженцев [63].

В связи с тем, что проблемы поствоенной миграции в Европе продолжали оставаться актуальными, по инициативе Бельгии и США 26 ноября – 5 декабря 1951 года в Брюсселе была проведена Международная конференция по миграции. В данном мероприятии приняли участие представители 28 государств, наблюдатели из Ватикана и различных международных организаций, таких, как Организация Объединенных Наций, Международная организация труда (МОТ), Международный комитет Красного Креста (МККК) и др. [64]. По итогам Брюссельской конференции был принят План по переселению избытка населения из стран Западной Европы и Греции в страны, имеющие возможность их расселения. Суть плана заключалась в оказании содействия в перемещении людей, не способных найти работу в европейских странах и самостоятельно переехать в другие страны, где их услуги могли быть востребованы. Принявшие его государства и международные организации рассчитывали решить проблему избытка населения, угрожающую экономической стабильности Европы. Другим важным итогом международной конференции в Брюсселе стало создание Временного межправительственного комитета по переселению мигрантов из Европы (PICMME), со штаб-квартирой в Женеве, в задачи которого входила реализация вышеупомянутого Плана. В состав Комитета входили представители главных стран эмиграции, стран иммиграции и других государств, подверженных политическим, социальным и экономическим рискам, в связи с проблемой перенаселения в Европе. Членами Комитета могли быть любые иные государства, придерживающиеся принципа свободного перемещения людей. Вскоре Временный комитет был переименован в Межправительственный комитет по миграции в Европе (ICEM) [65].

Принятый 19 октября 1953 г. Устав (вступил в силу 30 ноября 1954 г.) в качестве основной цели ICEM определил осуществление мероприятий по перевозке мигрантов, которые не могли иным способом переехать из европейских стран, имеющих избыток населения, в страны, предлагающие возможность для организованной иммиграции. Согласно Уставу в компетенцию ICEM входило упорядочение миграции людей, нуждающихся в помощи.

Межправительственный комитет по миграции в Европе (ICEM) содействовал расселению 406 тыс. беженцев, перемещенных лиц и экономических мигрантов из Европы в другие страны. В 1980 году на 45 сессии Совета Комитета принято знаковое решение, свидетельствующее о повышении роли организации. Этим решением были стерты географические ограничения диапазона действия организации. ICEM, некогда созданная для управления

миграционными потоками исключительно в рамках Европы, была преобразован в Межправительственный комитет по миграции (ICM), а в 1989 году – в Международную организацию по миграции (МОМ) [64, р. 88-89]. Изменения статуса организации, с одной стороны, отражали происходившие перемены в миграционной ситуации в мире, а с другой – стремления членов МОМ усилить роль организации путем расширения помощи мигрантам, беженцам и перемещенным лицам во всем мире.

Следующим этапом развития организации становится признание МОМ специализированным учреждением ООН. 19 сентября 2016 года между генеральным секретарем ООН Пан Ги Мун и генеральным директором МОМ Уильямом Лэйси Свингом было подписано соответствующее соглашение. Это знаковое событие произошло во время саммита в Нью-Йорке, посвященного реагированию на массовое передвижение людей. Поводом для проведения мероприятия послужил масштабный миграционный кризис в Европе. Членами организации являются 166 государств, 8 государств имеют статус наблюдателей (Бахрейн, Бутан, Куба, Индонезия, Катар, Россия, Сан-Марино, Саудовская Аравия).

Международная организация труда (МОТ). Являясь специализированным учреждением ООН, МОТ играет важную роль в сфере регулирования трудовой миграции. Посредством осуществления нормотворческой деятельности, МОТ содействует выработке и принятию международных стандартов условий труда и недискриминации в отношении трудовых мигрантов. Спектр вопросов МОТ в области защиты прав трудящихся-мигрантов весьма широк: это и вопросы оплаты труда, и часы работы, и безопасность, и гигиена, социальные обеспечение и защита и многие-многие другие.

МОТ была создана в 1919 году. Ее возникновению способствовали резкие социальные, экономические и политические изменения в мире после Первой мировой войны. Одна из главных задач МОТ заключалась в налаживании диалога между тремя сторонами: правительствами, работодателями и работниками, разрешение конфликтов между ними и улучшение условий труда для трудящихся. После Второй мировой войны МОТ стала первым специализированным учреждением ООН и возлагаемые на данную организацию задачи распространились за пределы национальных границ, сконцентрировавшись на содействии диалогу между странами в вопросах трудовых отношений. Необходимость восстановления экономики и стремительный рост развития стран Запада повлияли на возросший там спрос на трудовые ресурсы. Нормотворчество является важной стезей МОТ. Устав МОТ закрепляет обязанность государств-участников соблюдать положения конвенций и регулярно отчитываться о положении дел в этой области. Вместе с тем, эффективность деятельности данной организации признается недостаточной, большей степенью, по причине ограниченного числа государств, ратифицировавших тексты конвенций МОТ. Другой причиной является отсутствие соответствующего механизма, обеспечивающего или, скажем, принуждающего государства к исполнению рекомендаций МОТ на

практике. Выполнение широких обязательств по обеспечению прав и свобод трудящихся-мигрантов не входит в сферу интересов многих государств, являющихся принимающей мигрантов стороной. В то время, как страны-экспортеры заинтересованы в защите прав своих граждан и поэтому более охотно признают обязательность конвенций МОТ. Сама же МОТ, признавая право национальных государств самостоятельно проводить политику в сфере трудовой миграции, стремится к налаживанию сотрудничества между государствами, поскольку в условиях глобализации изолированная политика не приносит значимых результатов в плане эффективного управления миграционными потоками и защиты прав человека [66, 67].

Анализируя миграционную политику на глобальном уровне становится очевидной ее двойственность, проявляющаяся в том, что интересы национальных государств и международных организаций в сфере регулирования миграционных процессов не совпадают. Об этом свидетельствует воздержание государств от ратификации важнейших международных документов в сфере миграции. Вследствие чего их эффективность резко снижается.

С момента создания ООН принято огромное количество правозащитных документов, многие из которых, так или иначе, затрагивают права международных мигрантов. К примеру, Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международные пакты о гражданских и политических, а также об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, Конвенция против транснациональной организованной преступности 2000 г. и два протокола к ней: о пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху. Также в рамках ООН и ее учреждений приняты значимые документы, имеющие целью непосредственное регулирование миграционных процессов, имеющих цели различного характера (экономические, политические, геополитические, демографические и др.).

Особо следует остановиться на Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1990 года. Этот день признан ООН Международным днем мигранта. Данной конвенцией впервые дается определение различных категорий трудящихся-мигрантов. Ратифицировав ее, государства-участники берут на себя обязательства признать и обеспечить защиту прав мигрантов. Вместе с тем многие развитые страны, являющиеся центром притяжения для миллионов мигрантов, до настоящего времени не ратифицировали рассматриваемую Конвенцию.

В условиях отсутствия глобального миграционного режима, акторами международных отношений создаются специальные площадки, дающие возможность государствам и другим заинтересованным сторонам обсуждать миграционную проблематику и осуществлять поиск взаимоприемлемых решений.

Важными мероприятиями межправительственного статуса являются глобальные конференции, значимость которых, как правило, заключается в достижении сторонами договоренности о продвижении вопроса регулирования миграционных процессов. Оформление договоренностей происходит посредством принятия соответствующих программ действий, рекомендаций

Одной из первых таких площадок стала Международная конференция по народонаселению и развитию, проведенная в сентябре 1994 года в Каире (Египет). Итоги ее работы были зафиксированы в Программе действий конференции, в рамках которой (Глава X) было признано необходимым ликвидировать коренные причины миграции – слабое экономическое развитие государств-доноров, бедность. Для этого страны назначения призывались к сотрудничеству и диалогу со странами исхода, оказанию развивающимся государствам помощи с целью их развития [68].

В декабре 2003 года по инициативе Генерального Секретаря ООН создана *Глобальная комиссия по вопросам международной миграции* (Global Commission of International Migration). Цель ее создания заключалась в необходимости объективного анализа мировых миграционных процессов, их оценки и выработки рекомендаций. В 2005 году Глобальная комиссия представила мировой общественности свое видение системы регулирования современных миграционных процессов и рекомендации по совершенствованию механизмов регулирования международной миграции на глобальном, региональном и национальном уровнях. Среди рекомендаций Глобальной Комиссии указывалось на целесообразность создания группы высокого уровня, в которую бы входили представители различных институтов, деятельность которых затрагивает сферу миграции. В итоге была образована Глобальная группа по миграции. В ее состав вошли органы, агентства и специализированные учреждения ООН, которые можно подразделить на специализирующиеся на миграции (УВКБ ООН, МОМ, МОТ), правозащитные (Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), ориентированные на экономическое и социальное развитие (ПРООН, Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Департамент по экономическим и социальным делам ООН (ДЭСВ), Фонд населения ООН, Всемирный банк), а также подразделение ООН по борьбе с организованной преступностью – Управление ООН по борьбе с наркотиками и преступностью.

При активном участии Глобальной группы 14 и 15 сентября 2006 года в Нью-Йорке под эгидой ООН состоялся *Диалог на высоком уровне по международной миграции и развитию*. Эта диалоговая площадка стала местом обсуждения многочисленных аспектов международной миграции, современных вызовов миграции, изучения взаимосвязи мигрантов и устойчивого развития. Была признана необходимость дальнейшего всестороннего изучения и обсуждения вопросов современной миграции, в качестве площадки предлагалось основание Глобального форума по международной миграции [57, с. 80].

Глобальный форум по международной миграции и развитию (ГФММР) начал свою работу 9 июля 2007 года в Брюсселе. В форуме приняли участие представители 140 стран мира. На сегодняшний день Форум является важной площадкой для обсуждения проблем миграции, поиска общих подходов к пониманию сущности данного феномена, вопросов упорядочивания и предупреждения негативных последствий [69].

Другими глобальными инициативами в сфере международной миграции являются *Международный диалог по вопросам миграции и развития* – ежегодное мероприятие, проводимое с 2001 года по предложению МОМ, для обсуждения государствами-членами МОМ и наблюдателями широкого спектра вопросов миграционной политики; *Инициатива Берн* – государственный консультативный процесс, созданный Швейцарией при поддержке МОМ в 2001 году, с целью регулирования миграции путем налаживания сотрудничества на национальном и международном уровне; *Гаагский процесс по вопросам беженцев и миграции* (Гаагская декларация о будущем беженцев и миграционной политики 2002 года признает потенциал миграции для развития и приоритет приемлемости для всех сторон варианта остаться на родине).

Среди итоговых документов конференций и встреч на высшем уровне ООН особого упоминания заслуживает Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2016 года. В ней, в частности, было предложено разработать Глобальный договор о миграции с целью упорядочивания, обеспечения безопасности и регулируемости современных миграционных процессов. Как и планировалось, Глобальный договор о миграции был принят 20 декабря 2018 года, за его принятие проголосовали 152 страны, 5 государств выступили против (Венгрия, Израиль, Польша, США и Чехия), 12 – воздержались [70].

Договор не обладает юридической силой, он носит рекомендательный характер, и, по сути, является одним из первых инструментов сотрудничества государств на глобальном уровне в сфере миграции. Поддержавшие данный Договор государства тем самым выразили приверженность необходимости поиска глобальных решений и разделения ответственности по вопросам миграции между всеми членами международного сообщества. Договор призван активизировать международное сотрудничество, для этого его нормами закреплены руководящие принципы и многосторонние политические механизмы. В нем определены 23 конкретные цели, которые могут служить ориентирами для государств в рамках реализации ими миграционной политики на национальном уровне. Договором затронуты многие аспекты миграции, которые могут быть предметом сотрудничества государств и содействовать ликвидации первоначальных причин для миграции, противодействию торговле людьми и нелегальной миграции, укреплению контроля на границах, реадмиссии мигрантов и возвращению беженцев [71].

Для Евросоюза данный Договор представляет интерес в качестве механизма сотрудничества по вопросам миграции с третьими странами и международными организациями, такими как Международной организацией по

миграции (МОМ) и Агентством ООН по делам беженцев. Все упомянутые аспекты согласуются с целями и задачами ЕС [70].

Казахстан присоединился к Глобальному договору по миграции.

2.2 Региональный уровень миграционной политики

2.2.1 Становление и развитие механизмов регулирования миграционных процессов в ЕС

Помимо сотрудничества в рамках международных организаций и форумов, регулирование международной миграцией осуществляется также *на региональном уровне*. В этой связи представляют интерес опыт Европейского Союза, а также региональные консультативные процессы по миграции как факультативные механизмы миграционного менеджмента.

Европейский подход к регулированию международных миграционных процессов имеет ряд особенностей, обусловленных исторически. После окончания Второй мировой войны и до начала нефтяного кризиса в 1973 году страны Западной Европы стремились привлечь в свои страны иностранную рабочую силу. С этой целью проводилась широкомасштабная государственная политика, заключались соответствующие межгосударственные соглашения. Нехватка собственных трудовых ресурсов восполнялась иностранцами, силами которых восстанавливали разрушенную войной экономику западноевропейских стран. Создавались целые промышленные отрасли, где на контрактной основе, зачастую в тяжелейших условиях, трудились граждане бывших колоний, а также менее развитых южных европейских стран. Так, во Францию прибывали мигранты из Северной Африки, в Великобританию – из Центральной Африки, в страны богатого Севера приезжали граждане Испании, Италии, Греции, Португалии [72].

За нефтяным кризисом последовало стремление западноевропейских правительств сократить число трудовых мигрантов, въезжающих извне, которое натолкнулось на барьеры, ранее не принимаемые в расчет – мигранты не желали покидать Европу. Проводимая в течение довольно длительного времени политика активного использования труда иностранцев, предоставленная мигрантам возможность долгосрочного проживания в странах приема совместно с членами их семьи – все это дало свои закономерные плоды. Образовались миграционные каналы через родственников и знакомых, обосновавшихся в Европе. Жесткие иммиграционные меры стран ЕЭС, рестриктивная политика, создающая преграды для доступа иностранцев на рынок труда, дали обратный результат – граждане третьих стран, используя нелегальные маршруты, достигали заветной Европы и стремились уже не покидать ее, довольствуясь хоть каким-то заработком. В итоге, в Европе стали образовываться иммиграционные этнические сообщества – диаспоры, не всегда желающие или имеющие возможность интегрироваться в принимающее общество [73].

Неуклонный рост иммиграции в страны Западной Европы вопреки принимаемым мерам и стремление управлять миграционными потоками

оказали влияние на формирование комплексного подхода к регулированию миграции, предусматривающего сочетание миграционной политики вкуче с внешнеполитическими мерами. Одним из важных инструментов реализации комплексного подхода является политика развития, осуществляемая посредством сотрудничества ЕС с третьими странами для искоренения в них причин миграции. Политика развития может трактоваться как инструмент «мягкой силы», в рамках которого цели ЕС достигаются на договорной основе мерами убеждения и торга с третьими странами [74].

Политика развития берет свое начало из отношений, которые сложились у европейских держав со своими бывшими колониями. Поддерживая существующие между ними исторические и культурные связи, развивая их, страны Европы оказывали своим бывшим колониям финансовую помощь в виде выдачи кредитов, предоставления преференций в торговле, прямых денежных вливаний и др.

Решение задачи преодоления странами третьего мира экономической отсталости виделось Европе в развитии с ними торговых отношений. С этой целью, начиная с 1963 года и вплоть до 1990 года, государствами-членами Европейского Экономического Сообщества заключались соглашения со странами третьего мира, призванные способствовать развитию торговли, оказанию им финансовой помощи. Первые такие соглашения были заключены между ЕЭС с 18 африканскими странами (Яундские соглашения 1963-1969, 1970-1975 гг.) с предоставлением права доступа африканских товаров (в основном, сельскохозяйственных) на европейский рынок по низким тарифам. Также целям развития был призван содействовать специально учрежденный Европейский фонд, в задачи которого входило оказание странам Африки помощи финансового и технического характера [75].

После вступления в 1973 году Великобритании в ЕЭС политика развития распространилась на другие развивающиеся страны, в том числе на страны Карибского бассейна и Латинской Америки. В 1975 году состоялось подписание первого из четырех Ломейских соглашений, три аналогичных соглашения были заключены в 1980, 1985, 1990 гг. При этом количество стран-реципиентов, получающих помощь от европейских стран, постоянно росло: если в 1975 году их число составляло 46, то в 1999 году достигло 71.

К середине 1970-х годов страны ЕЭС осознали необходимость пересмотра и реформирования проводимой ими политики, поскольку стимулирование развития стран третьего мира желаемых результатов не принесло. Согласно новому подходу от государств-партнеров ЕЭС, заинтересованных в получении финансовой помощи, требовались экономические и политические преобразования, западноевропейские страны стремились создать условия, при которых развивающиеся страны перестанут играть роль пассивных получателей помощи. В политике развития стали превалировать прагматические цели. Ломейские соглашения предусматривали предоставление развивающимся странам со стороны ЕЭС преференций в торговле и внедрение механизмов, позволяющих компенсировать убытки

стран-партнеров вследствие колебания цен на мировом рынке на товары экспорта. В результате многие из стран-партнеров ЕЭС получили прибыль от торговли, превышающую размер прямой финансовой помощи, что позитивно оценивалось единой Европой [76]. Диктуемые Европой требования экономических преобразований взамен прямой финансовой помощи подразумевали от стран-партнеров создания ими устойчивой рыночной экономики, уменьшение влияния государства в секторах экономики, реформирование государственного аппарата. Однако вопреки ожиданиям ЕЭС и, несмотря на все предпринятые меры, экономического развития в странах-партнерах не последовало, наоборот, наблюдалось ухудшение ситуации. Прямая финансовая помощь не использовалась по назначению: вследствие коррупции и неэффективности госаппарата выделенные ЕЭС ресурсы разворовывались.

Стало очевидно, что Ломейские соглашения требуют пересмотра. Однако политические изменения на карте Европы в 1990-х годах, оказали влияние на смену внешнеполитических приоритетов единой Европы. В фокусе политики развития ЕЭС оказались новые демократические государства Центральной и Восточной Европы. Причины этому кроются в вопросах обеспечения безопасности, так как страны ЦВЕ превратились в буферные зоны, могущие выполнять роль барьеров на пути мигрантов в Европу, также в перспективе расширения ЕС на восток, подкрепляемой стремлением новых государств войти в «европейскую семью». Переориентация внешней политики ЕС со стран Африки, Карибского бассейна и Латинской Америки на политику добрососедства в отношении своих непосредственных европейских соседей также объясняется незначительными успехами политики развития ЕЭС в предыдущие несколько десятилетий и нежеланием Европы поступаться своими экономическими интересами, предоставляя странам третьего мира преференции в торговле в одностороннем порядке [77].

В начале 1990-х годов политика развития получает свое новое звучание: теперь она рассматривается как инструмент, влияющий на улучшение условий жизни граждан развивающихся стран и, следовательно, способный удержать население на родине. В этой связи политика развития была закреплена в положениях Маастрихтского договора 1992 года как дополняющая политику государств-членов в отношении развивающихся стран с целью их развития в экономической и социальной сферах, интеграции в мировую экономику, снижения бедности. По Лиссабонскому договору 2009 года политика развития становится одним из центральных векторов общеевропейской внешней политики. Происходит постепенная передача права проведения политики развития на наднациональный уровень [78].

В 2005 году вышел доклад Европейской Комиссии, в котором подчеркивалась важность комплексно подходить к вопросам управления миграционными процессами, что предполагает сочетание внешнеполитических мер с миграционной политикой. К числу комплексных мер относится сотрудничество ЕС с другими государствами, нацеленное на работу с теми

причинами, которые лежат в основе миграции огромного количества людей в Европу [79].

После проведения в 2000 году Саммита тысячелетия ООН и заявленного государствами-членами стремления сократить к 2015 году разрыв в развитии государств и борьбы с бедностью, ЕС заключил со странами Африки, Карибского бассейна и Латинской Америки до 2020 года Котонское Соглашение. По данному Соглашению объем оказываемой ЕС финансовой помощи зависит от достигнутого в странах-реципиентах прогресса в социально-политической, экономической сферах жизни, в области соблюдения прав человека. В противном случае, в отношении стран-партнеров предусмотрены санкции [78, р. 192-195]. Таким образом, данное Соглашение используется европейским сообществом как инструмент «мягкой силы», с помощью которого на страны-партнеры оказывается давление, призванное побудить последних к построению эффективного государства и экономики, уважению прав человека и демократических ценностей, что должно привести к сокращению эмиграции из них.

ЕС, являясь крупнейшим донором в мире по оказанию помощи менее развитым странам (например, в 2010 году выделено 11,107 млрд. евро на цели развития, в 2012 году – 55,2 млрд. евро в качестве помощи развивающимся странам [78, р. 200-201]), тем не менее, сталкивается с мощным миграционным давлением, идущим от государств-партнеров, получающих помощь ЕС. Думается, что причин этому множество: во-первых, роста благосостояния в развивающихся странах не происходит. Так, несмотря на все усилия, доля Африки в мировой торговле с годами отнюдь не возросла: если в 1980 году она составляла 6%, то к 2010 году сократилась в 3 раза; в странах к югу от Сахары наблюдается снижение продолжительности жизни и рост числа голодающих людей. Во-вторых, войны и нестабильность в странах исхода мигрантов приводят к массовой миграции жителей, стремящихся обрести безопасность вдали от родины. Так, последствиями Арабской весны для Европы стал массовый наплыв беженцев и лиц, ищущих убежище.

Представляется, что успех политики развития обусловлен многими факторами, далеко не все из которых зависят от воли и стремления Европы. И все же последовательность проводимой ЕС внешней политики, ориентированной на долгосрочную перспективу, ее согласованность с мерами как в миграционной, так и иных сферах (торговля и инвестиции, миротворчество и др.), способны дать положительный результат.

Пока же приоритетом иммиграционной политики ЕС продолжают оставаться рестриктивные меры, в рамках реализации которых осуществляется взаимодействие с третьими странами через такой инструмент, как реадмиссия, и посредством ужесточения контроля на границах контроля [80]. В последние годы наблюдается стремление ЕС к координации этих двух направлений иммиграционной политики.

Другим важным внешнеполитическим инструментом сотрудничества ЕС с государствами в сфере управления миграцией являются региональные

консультативные процессы. Этот особый механизм взаимодействия ЕС с третьими странами возник в начале 1990-х годов как следствие изменения в мировой политике подходов к вопросам безопасности и ее обеспечения. Будучи сдержанными в вопросах передачи суверенитета на наднациональный уровень, государства-члены ЕС столкнулись с ограниченностью собственных возможностей в обеспечении безопасности. Выходом из сложившейся ситуации стало навязывание выполнения этой задачи третьим странам.

Свое начало идея ЕС о координации своей политики в области миграции с политикой других стран берет в Консультациях по вопросам регулирования миграции и предоставления убежища в Европе, Северной Америке и Австралии (1985 г.). Консультации стали первой диалоговой площадкой для неформальных межправительственных переговоров по вопросам управления миграцией, обмена опытом и информацией. Многосторонний формат взаимодействия, не отягощенный сложной административной структурой и не предполагающий обязательность принятых на консультациях решений, облегчал процесс общения участников [81].

Идея многостороннего сотрудничества в сфере миграции посредством региональных диалоговых площадок воплотилась в *Будапештском процессе*, запущенном в Европе в 1991-1993 годах. Изначально цель Будапештского процесса состояла в урегулировании миграционных процессов, которые последовали за распадом Советского Союза, и проявились в передвижениях, зачастую нелегальных, с востока на запад огромного количества людей. Площадка Будапештского процесса предполагала также сотрудничество ЕС с новыми демократиями Центральной и Восточной Европы по вопросам миграции, проведения подготовительной работы для их вхождения в ЕС: гармонизации миграционного законодательства, усовершенствование мер пограничного контроля и т.д. [82].

После выполнения первоначальных задач, послуживших причиной для его создания, сохранение Будапештского процесса потребовало серьезных преобразований, которые коснулись и обновления задач, и изменения масштабов деятельности. С 2003 года состав участников Процесса начал расширяться: сначала в работу включились государства СНГ, позднее, в 2010 году - Афганистан, Китай, Ирак, Иран и другие. На сегодняшний день Будапештский процесс объединяет 50 государств и ряд международных организаций с целью координации миграционной политики, обмена опытом, помощи в запуске и реализации совместных проектов [83].

В рамках Процесса функционируют три Рабочие группы, созданные по региональному принципу. Первой была создана в 1998 году рабочая группа по региону Юго-Восточной Европы (председатель – Хорватия), ее задачи заключались в достижении странами региона показателей в сфере миграционного контроля, приближенных к стандартам ЕС, а также содействию заключению и реализации соглашений о реадмиссии. По мере выполнения, задачи Группы были переориентированы на управление миграционными процессами в регионе с фокусом внимания на первопричины миграции,

поддержание механизмов реадмиссии и налаживание взаимодействия и обмена информацией между странами-партнерами. Две другие Рабочие группы Процесса были созданы позже: по Черноморскому региону в 2008 году (председатель – Болгария), по региону Шелкового пути в 2010 году (председатель – Турция). Приоритетами работы этих групп являются межгосударственное сотрудничество в борьбе с нелегальной миграцией в соответствующих регионах, информационный обмен между государствами-участниками, обучающие программы для кадров, усиление мер пограничного контроля [84].

В целом, Будапештский процесс, сыграв существенную роль в подготовке стран Центральной и Восточной Европы к процессу интеграции, успешно прошел период трансформации и преобразований с учетом новых поставленных задач, и сейчас представляет собой отлаженный межправительственный механизм по регулированию миграции в нескольких регионах.

В 1995 году по инициативе ЕС был создан *Барселонский Процесс*, известный также как Евро-Средиземноморское Партнерство или Средиземноморский Союз. В рамках Процесса ЕС взаимодействует с 16 государствами Средиземноморья, Африки и Ближнего Востока. В первые годы своего существования сотрудничество участников было ориентировано на 3 сферы: политика и безопасность, экономика и финансы, гуманитарные вопросы (социально-культурные вопросы, права человека, миграция). В 2005 году на саммите в г. Барселона (Испания) вопросы управления миграционными процессами были выделены в отдельную сферу сотрудничества [85]. Созданный для поддержки развития стран-партнеров и содействия в обеспечении безопасности в регионе (снижение миграционного давления из стран региона в ЕС носило скорее косвенный характер), с 2004 года Процесс используется для реализации Программ по миграции. Данные Программы нацелены на оказание ЕС содействия странам-участницам в сфере управления миграцией, в частности, в выработке миграционной политики, мониторинге миграционной ситуации в регионе, организации обучающих мероприятий для задействованных в данной сфере лиц для повышения потенциала, налаживании связей и сотрудничества между компетентными органами стран-участниц для обмена информацией, технической помощи [86]. Между тем данный механизм оказался бессилён в предотвращении иммиграционного кризиса в Европе, возникшего вследствие внешнеполитических действий ЕС в регионе.

В 2001 году был учрежден *Сёдеркопингский процесс*, участниками которого стали 10 государств – Венгрия, Польша, Румыния, Словакия, Латвия, Литва, Швеция, Беларусь, Молдова и Украина. Задача данного регионального консультативного механизма заключалась в гармонизации миграционной политики и законодательства, усилении мер пограничного контроля в Беларуси, Молдове и Украине, налаживании сотрудничества стран-партнеров в сфере управления миграционными процессами [87]. В 2011 году Процесс был преобразован в Панель по вопросам миграции и убежища и стал частью

Восточного партнерства – диалоговой площадки, в рамках которой ЕС помимо Беларуси, Молдовы и Украины осуществляет сотрудничество с тремя государствами Закавказья: Арменией, Азербайджаном и Грузией. Сотрудничество нацелено на политические и социально-экономические преобразования в странах-партнерах для сближения с общеевропейскими стандартами, а также на налаживание трансграничного взаимодействия в области миграционного и пограничного контроля [88]. В рамках деятельности Панели по вопросам миграции и убежища проводятся ежегодные встречи представителей стран-партнеров, с приглашением делегатов международных и неправительственных организаций, Европейской Комиссии, встреч на уровне экспертов.

За годы существования Процесс доказал свою эффективность в укреплении сотрудничества ЕС со странами Восточного партнерства, обмене информацией и опытом, приведении миграционной политики в странах-партнерах к европейским стандартам, повышении потенциала компетентных ведомств в вопросах управления миграцией [89].

Другим регионом, представляющим огромный интерес для Европейского Союза в плане налаживания системы управления миграцией, является Азия. Объясняется такой интерес просто: почти четверть от общего числа иммигрантов в Европе азиатского происхождения [90]. Площадкой для межгосударственного взаимодействия является *форум «Азия-Европа»*, созданный в 1996 году по инициативе Сингапура и Франции с целью укрепления сотрудничества двух регионов в области экономики, политики и культуры. Форум прошел несколько этапов расширения и в настоящее время представлен участием в нем 51 страны, Европейского Союза и Секретариата АСЕАН. В рамках форума проводятся диалоги по вопросам защиты окружающей среды, прав человека, противодействия терроризму. Диалог по миграции существует с 2002 года, сотрудничество реализуется в форме ежегодных конференций на уровне министров от стран-участниц. Данный механизм способствует обмену информацией и опытом в управлении миграцией, сближению позиций стран происхождения, транзита и назначения мигрантов по миграционной политике. Неформальность и открытость Диалога, необязательный характер принимаемых решений делает его удобной площадкой для общения большого количества участников и конструктивного обсуждения актуальных проблем [86, с. 211-212].

2002 год был ознаменован запуском сразу двух механизмов сотрудничества ЕС со средиземноморскими странами: *Диалога по миграции в Западном Средиземноморье* и *Диалогом по транзитной миграции в Средиземноморье*. Диалог по миграции в Западном Средиземноморье является частью более широкой структуры Диалога 5+5, в рамках которого пять государств ЕС (Италия, Испания, Мальта, Португалия, Франция) взаимодействуют с пятью государствами Западного Средиземноморья (Алжир, Ливия, Мавритания, Марокко, Тунис) по вопросам безопасности в регионе. Диалог по миграции нацелен на взаимодействие стран-партнеров в области

противодействия незаконной миграции и торговле людьми, обмену информацией в области миграции, проведение анализа миграционной ситуации, изучение взаимосвязи миграции и развития [91]. Отмечаются отдельные успехи в деятельности Диалога, в частности, проявляющиеся в уменьшении числа нелегальных мигрантов, пытающихся достичь берегов Европы через Западное Средиземноморье. Однако одновременный рост нелегальной миграции в Центральном и Восточном Средиземноморье нивелирует достигнутые результаты в западном направлении [92].

В Диалог по транзитной миграции вовлечены 45 государств Европы, Ближнего Востока и Африки и 7 международных организаций. Данный механизм был создан с целью укрепления технического взаимодействия в сфере управления миграционными процессами [93]. Со временем задачи Диалога расширились и стали включать в себя вопросы предупреждения незаконной миграции и торговли людьми, налаживания связей с диаспорами, улучшения системы защиты прав беженцев. Диалог выполняет роль вспомогательного механизма, дополняющего существующие в регионе консультативные площадки по регулированию миграционных потоков, и способствует укреплению отношений между государствами.

В 2006 году был запущен *Рабатский процесс* – Евро-Африканский Диалог по миграции и развитию. Диалог создан для сотрудничества государств-членов ЕС, Норвегии, Швейцарии при участии Европейской Комиссии с 26-ю странами Западной, Северной и частично Центральной Африки в трех приоритетных сферах: создание условий для законной миграции, противодействие незаконной миграции и укрепление в положительном ключе взаимного влияния миграции и развития. С 2011 года Рабатский процесс рассматривается как важное направление в воплощении комплексного подхода к управлению миграцией [94]. Взаимодействие стран-партнеров в рамках Процесса осуществляется через встречи и семинары на различных уровнях, проводятся анализ миграционной ситуации в регионе, разработка и обеспечение действия интерактивной карты миграционных путей, осуществляется содействие африканской стороне в формировании и имплементации миграционной политики. В отличие от других региональных консультативных площадок, Рабатский процесс не является неформальным, и принятые решения обладают обязательной силой, т.е. подлежат исполнению [93].

В следующем, 2007 году, ЕС инициировал взаимодействие по вопросам миграции (политического и технического характера) со странами Африканского Союза в рамках нового механизма – *Партнерства по миграции, мобильности и занятости*. Однако на сегодняшний день данная диалоговая площадка не привела к достижению существенных результатов в работе ее участников. Причинами этому являются большое количество участников с различными политическими воззрениями, а также сложная ситуация в регионе, возникшая вследствие Арабской весны.

Механизмы сотрудничества ЕС с африканскими странами по вопросам миграции оказались не готовы предотвратить массовую эмиграцию из Африки, а также оперативно реагировать на изменения миграционной ситуации в регионе.

Инициатива ЕС осуществлять сотрудничество со странами Черноморского региона воплотилась в создании в 2008 году *Черноморской синергии* с участием Азербайджана, Армении, Грузии, Молдовы, России, Турции и Украины. Следует отметить, что эффективной работе в рамках данного механизма препятствуют множество обстоятельств, начиная от низкой активности стран-партнеров на старте реализации проекта до сложной политической обстановки в регионе с 2014 года по настоящее время, вызванной российско-украинским конфликтом по Крымскому полуострову. В результате изложенного, деятельность Черноморской синергии в настоящее время заблокирована, данная площадка может служить примером замороженного регионального консультативного процесса [95].

Учрежденный в 2009 году *Пражский процесс* объединил усилия ЕС и стран Восточной и Юго-Восточной Европы, Средней Азии, Турции и России (50 государств) в комплексном управлении миграционными процессами на столь обширной территории. Сферами сотрудничества государств-партнеров являются содействие легальной миграции, улучшение условий для интеграции мигрантов, предупреждение и борьба с незаконной миграцией, стимулирование реадмиссии, поощрение миграционной активности людей с целью развития стран исхода [96]. Деятельность Процесса в основном осуществляется посредством реализации проектов. Центральным органом, на который возложено исполнение проектов, является специально созданный для целей Пражского процесса Международный центр развития миграционной политики (ICMPD – International Centre for Migration Policy Development) [97].

Особое место в политике ЕС занимают меры, направленные на расширение договорной базы по вопросам *реадмиссии* (т.е. согласие государства принять обратно на свою территорию своих граждан, которые не отвечают условиям въезда в другую страну и подлежат депортации). Для того, чтобы вызвать интерес у стран-партнеров к заключению соглашений о реадмиссии, которые в большей степени выгодны ЕС, их обсуждение стало предлагаться в связке с мерами, призванными содействовать развитию стран исхода мигрантов: технической поддержкой, обменом информацией, проведением консультаций и т.д. Руководствуясь целью снизить миграционное давление из стран Центральной Азии, Юго-Восточной и Восточной Европы, ЕС рекомендовал им создать условия для возвращения своих граждан обратно (улучшить возможности трудоустройства, стимулировать развитие банковского и финансового секторов, в том числе с целью облегчения процесса пересылки мигрантами денежных переводов, совершенствовать законодательство и др.) [96].

В рамках Пражского процесса поощряется маятниковая миграция, с целью чего странами-партнерами упрощается визовый режим с ЕС, который,

как правило, распространяется на определенный круг людей с установлением четких временных ограничений пребывания в ЕС. На получение визы в упрощенном порядке могут, например, претендовать официальные делегаты, представители бизнес структур и гражданского общества, лица, участвующие в программах обмена (исследователи, студенты), спортсмены, люди, заинтересованные в медицинских услугах, оказываемых в странах ЕС.

Для оценки миграционной ситуации, расширения базы данных государствами-участниками Процесса составляются миграционные профили по своей стране, которые содержат статистические данные, аналитическую информацию, демографические показатели, сведения об экономике, рынках труда. Эти данные являются открытыми, они размещены на сайте Пражского процесса www.pragueprocess.eu.

Взаимодействие стран-партнеров Процесса осуществляется посредством проведения один раз в два года министерских конференций, организуются встречи на уровне экспертов и высоких должностных лиц.

В целом, создание по инициативе ЕС такого механизма как Пражский процесс, предполагающего продолжительное взаимодействие стран исхода, транзита и назначения мигрантов, обусловлено стремлением ЕС внедрить комплексный подход к управлению миграционными процессами, который обеспечит временный характер миграции и получение выгод от миграции всеми задействованными сторонами.

Роль региона Латинской Америки и Карибского бассейна долгое время была незначительной для ЕС, сотрудничество со странами региона не было приоритетным направлением общеевропейской внешней политики. В 2005 году Европейская Комиссия приняла новую стратегию отношений ЕС со странами Латинской Америки, ЕС начал руководствоваться комплексным подходом к управлению миграции, в свете чего регион Латинской Америки и Карибского бассейна стал приобретать большую значимость. Изменение подхода ЕС к сфере миграции повлияло на создание и запуск в 2009 году *Структурного всестороннего Диалога по миграции* со странами региона. В рамках Диалога страны-партнеры развивают отношения в сфере противодействия нелегальной миграции, стимулирования законной миграции, взаимосвязи миграции и развития. Стороны обмениваются информацией и представляющим обоюдный интерес опытом. Наиболее заинтересованными государствами-членами ЕС в укреплении сотрудничества в рамках данного регионального консультативного механизма являются Португалия и Испания – страны приема большей части иммигрантов-выходцев из региона [93].

В 2010 году начала функционировать новая диалоговая площадка для сотрудничества ЕС и стран Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (далее – АКТ) в области борьбы с нелегальной миграцией и предупреждения торговли людьми, расширения договорной базы по реадмиссии, обеспечения прав и свобод мигрантов, поощрения легальной миграции, создания условий для беспрепятственных переводов денежных переводов в страны исхода. В рамках Диалога по миграции проводятся

ежегодные встречи на уровне послов стран-партнеров и экспертов [93, с. 58-59]. Положительный эффект от деятельности Диалога наблюдается в создании и успешном функционировании ряда исследовательских центров, где изучаются вопросы миграции, увеличении объемов денежных переводов в отдельные страны АКТ, получении государствами АКТ помощи технического характера. Между тем, большое количество участников Диалога, а также несовпадение их интересов не способствует быстрому достижению и эффективной реализации договоренностей.

2.2.2 Политика и законодательство ЕС в области миграции в XXI веке

С момента заключения в 1957 году Римского договора, государства-члены неоднократно вносили в него изменения, расширяя полномочия институтов Европейского сообщества в сфере миграции. Кульминацией процесса передачи на общеевропейский уровень новых полномочий в миграционной сфере стал Лиссабонский договор. После провала идеи с принятием Конституции ЕС, не получившей единодушного одобрения со стороны всех государств-членов, 13 декабря 2007 года был подписан Лиссабонский договор (вступил в силу 1 декабря 2009 года). Данным документом были существенно расширены функции институтов ЕС в сфере иммиграции и убежища. Прежде всего, Договором была закреплена прерогатива ЕС в части формирования общей политики в области законной и незаконной иммиграции и убежища, разработки унифицированных стандартов и поэтапный ввод единой системы контроля над внешними границами. В соответствии со статьей 61 (2) Договора в основании общей политики ЕС в названных направлениях лежит принцип солидарности между странами ЕС и принцип справедливости в отношении граждан третьих стран. Нормы Договора предусматривают также дополнение общей политики в области убежища необходимыми мерами защиты в отношении граждан третьих стран, нуждающихся в предоставлении им соответствующего правового статуса согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протокола к ней от 1967 года [98].

В соответствии с Договором институты ЕС получили право развивать общеевропейскую систему убежища посредством принятия нормативно-правовых актов по вопросам установления для граждан третьих стран общего порядка предоставления убежища, дополнительной защиты для тех из них, кто, нуждаясь в международной защите, не может претендовать на статус беженца, их временной защиты при массовых миграциях, отказа им в убежище или временной защите.

Следующее расширение полномочий институтов ЕС касается сферы принятия на общеевропейском уровне нормативных актов, определяющих все права легально проживающих в ЕС граждан третьих стран, включая их право на переселение и проживание в другой стране ЕС. В ведении государственных структур стран-участниц ЕС остались решения относительно количества

иммигрантов, которых они готовы принять на своей территории непосредственно из третьих стран [66, с. 50].

Помимо этого, Договор устанавливает юрисдикцию Суда ЕС в сфере иммиграции и убежища.

В качестве других важных последствий вступления в силу Лиссабонского договора для стран ЕС, следует отметить присоединение государств-членов ЕС к Европейской конвенции о правах человека, а также изменение статуса Хартии основных прав ЕС с рекомендательного на юридически обязательный. В Хартии наличествуют статьи, предусматривающие меры защиты в отношении вынужденных мигрантов, в частности, статья 18 гарантирует нуждающимся право на убежище, а статья 19 обязывает государства воздерживаться от высылки иностранца в страну, где ему угрожает опасность негуманного обращения или наказания. Статья 51 обязывает институты ЕС, а равно государства-члены соблюдать Хартию в случае применения ими права ЕС [99].

В ЕС нормативно-правовая база в области иммиграции и убежища непрерывно эволюционирует: принято множество межправительственных соглашений, регламентов и директив.

В части вынужденной миграции одним из основных документов является Регламент Совета ЕС № 343/2003 от 18 февраля 2003 года, известный в международном праве как «Дублин II». Данным документом установлены правила определения государства ЕС, на которое возлагается ответственность по рассмотрению запроса гражданина третьей страны о предоставлении убежища [100]. Также следует отметить Директиву Совета ЕС №2004/83 от 29 апреля 2004 года – первый правовой акт, устанавливающий обязательство стран ЕС предоставлять дополнительную защиту лицам, ищущим убежище, и членам их семей, а также минимальные стандарты предоставляемых им прав и привилегий [101].

В ходе саммита Евросоюза, состоявшегося 15-16 октября 2008 г. в Брюсселе, в рамках модернизации миграционной политики был принят Европейский пакт по иммиграции и предоставлению убежища, «отражающий обязательства ЕС и его государств-членов проводить справедливую, эффективную и последовательную политику в отношении вызовов и возможностей, связанных с миграцией». Пакт является правовым фундаментом для реализации общей политики Евросоюза в сфере управления миграцией с учетом интересов принимающих стран и стран исхода мигрантов [102].

Одним из важных принципов, установленных Лиссабонским договором, является *принцип солидарности* государств-членов ЕС, на котором стоит заострить внимание и проследить его реальное претворение в жизнь. Особую актуальность данный принцип приобрел в контексте миграционного кризиса в ЕС.

Применительно к сфере иммиграции, убежища и охраны границ принцип солидарности нормами статьи 80 Договора о функционировании ЕС заложен в основу политики ЕС. Его реализация вменяется в обязанность государств-членов и институтов ЕС и осуществляется в необходимых случаях посредством

справедливого распределения ответственности, включая финансовые расходы. Формы проявления государствами-членами ЕС принципа солидарности могут быть различны, и согласно статье 80 ДФЕС не ограничиваются разделением финансовых расходов между сторонами. В частности, одним из специальных инструментов для сотрудничества стран ЕС в сфере миграции и убежища, в основе которого лежит принцип солидарности, является Фонд для помощи беженцам и распределения ищущих убежище по странам ЕС.

Представляется важным подчеркнуть, что законодатели, очевидно, предполагали принцип солидарности, а иначе говоря, взаимопомощи и поддержки ЕС и его стран-участниц, внедрить в повседневную жизнь, не ограничиваясь лишь ситуациями чрезвычайного характера, как, например, случаи массовой миграции в ЕС. Так почему же возникли сложности в применении данного принципа при столкновении ЕС с волнами беженцев? Все дело в том, что в силу особенностей европейского законодательства применение статьи 80 ДФЕС невозможно напрямую, а лишь через определенные механизмы правового и политического характера. Между тем, единые подходы между государствами-членами ЕС, а также институтами ЕС к пониманию принципа солидарности на сегодняшний день не выработаны. В самом Договоре отсутствует ясное и конкретное определение данного принципа, не указаны четкие и понятные критерии, ориентируясь на которые можно было бы измерить масштабы реализации принципа солидарности в практической жизни. В итоге, несмотря на то, что в случае миграционного кризиса, например, все стороны были единодушны в необходимости проявления солидарности, вкладываемый смысл в этот важнейший европейский принцип и соответственно в объем обязательств, который стороны были готовы взять на себя, был различен. Ряд государств рассматривали солидарность через призму необходимости оказания помощи государствам, столкнувшимся с трудностями, в частности, с непропорционально большим миграционным давлением. Другие полагали первоочередным выполнение собственных обязательств таким образом, чтобы не появлялась необходимость в обращении за помощью к другим государствам и перекладывании ответственности на другие государства. Третьи убеждены, что в условиях современных вызовов и угроз, эффективность применения принципа солидарности возможна и допустима даже вне правовых и политических рамок ЕС [103].

Таким образом, несмотря на то, что принцип солидарности предусмотрен положениями Лиссабонского договора, ДФЕС, способы и механизмы его реализации на практике законодательно не закреплены. В результате, призванный скрепить сотрудничество стран и институтов ЕС с целью первоочередной важности – стабильного функционирования ЕС и безопасности всех его членов, на практике данный принцип порождает появление спорных ситуаций и очагов напряженностей во взаимоотношениях между странами ЕС, усиливая дезинтеграционные тенденции внутри Евросоюза.

Миграционная политика ЕС в условиях миграционного кризиса. В 2015 году Европейский Союз столкнулся с острым и масштабным миграционным кризисом. Военные действия на Ближнем Востоке привели к миграционному движению 4 миллионов беженцев и 8 миллионов внутренне перемещенных лиц из Сирии [104, 105]. Для того, чтобы попасть в Европу, мигранты создали новый маршрут – через Турцию, Грецию, Западные Балканы, Венгрию, Австрию, Германию и затем в другие страны Европы. Отличительной чертой ближневосточной миграции является ее политический характер – это наделяет мигрантов с Ближнего Востока законным правом на защиту и убежище согласно международному праву. Нормы Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года обязывают стран-участниц предоставлять такую защиту нуждающимся.

Как известно, сближение подходов государств-членов ЕС к регулированию сферы миграции было поступательным и осторожным. Начиная с Маастрихтского договора 1992 года, каждый шаг в процессе передачи своих полномочий на наднациональный уровень тщательно взвешивался государствами-членами ЕС. Маастрихтским договором вопросы, связанные с миграцией (предоставление убежища, контроль границ), были отнесены к межправительственной компетенции; государства-члены договорились взаимодействовать друг с другом на постоянной основе; Европейская Комиссия была наделена правом законодательной инициативы в данной сфере. С подписанием Амстердамского договора в 1997 году государства-члены ЕС расширили перечень институтов ЕС, участвующих в миграционных вопросах – право инициативы в области миграции получил Европейский Совет. В Лиссабонском договоре 2009 года государства-члены ЕС согласились с необходимостью выработки общей миграционной политики, определив в качестве сфер для плотного сотрудничества противодействие нелегальной миграции и торговле людьми [106]. Подобная осторожность в передаче на уровень ЕС вопросов миграционной политики может объясняться значимостью для государств удержания контроля над миграционной ситуацией в собственной стране, поскольку это касается и вопроса суверенитета, и вопроса национальной безопасности.

Однако миграционная ситуация 2015 года показала недостаточность прежних национальных подходов для ее разрешения. Первые шаги в направлении формирования универсальной миграционной политики уже сделаны. Предложенная Европейской комиссией в апреле 2015 года «Европейская повестка по миграции» (далее – Повестка) содержит алгоритм действий в сфере пограничного контроля, предоставления убежища, взаимодействия с легальными и нелегальными мигрантами. Четыре опоры Повестки, рассчитанные на короткую, среднюю и долгосрочную перспективу, призваны способствовать эффективному управлению миграцией при условии слаженного и последовательного выполнения соответствующих действий:

1) снижение стимулов для нелегальной миграции посредством выполнения следующих шагов: пресечения деятельности контрабандистов и

торговцев людьми, активизации расследований и привлечения их к ответственности, ареста их активов; укрепления сотрудничества с третьими странами в сфере противодействия контрабанде и возвращении мигрантов; усиления роли ФРОНТЕКС в операциях возврата;

2) охрана внешних границ ЕС и спасение жизней тонущих мигрантов посредством усиления роли ФРОНТЕКС (в том числе втрое увеличен бюджет для совместных операций «Тритон» и «Посейдон» в 2015 и 2016 годах); финансировать инициативы по укреплению потенциала стран Северной Африки для спасения мигрантов, терпящих бедствие; обсуждение вопроса о создании европейской системы пограничников (European System of Border Guards);

3) сильная политика предоставления убежища посредством внедрения новой единой европейской системы убежища; ревизии существующей Дублинской системы; решительные инициативы по борьбе со злоупотреблениями по вопросам убежища; обсуждение вопроса о создании единых процедур по принятию решения о предоставлении убежища для того, чтобы гарантировать равные права лицам, ищущим убежища в Европе;

4) новая политика в сфере законной миграции, в рамках которой предлагалось пересмотреть положения директивы о «голубой карте» (Blue Card Directive), регулирующей вопросы привлечения высококвалифицированных зарубежных специалистов; создание специальной платформы для сотрудничества с государствами-членами, бизнес-сообществами, профсоюзами по вопросам экономической миграции; увеличение до максимума выгод от миграции для стран исхода; осуждение разработки «системы выражения заинтересованности», которая будет на основе четких критериев осуществлять первоначальный отбор потенциальных мигрантов. Впрочем, данное направление, призванное содействовать повышению эффективности процесса привлечения легальных квалифицированных иммигрантов, было отложено до лучших времен, в свете миграционного кризиса было принято решение сосредоточиться на более актуальных направлениях [107].

Ключевым и самым проблематичным пунктом «Повестки» стал вопрос расселения среди стран ЕС мигрантов, прибывших в Европу в поисках убежища. Для его решения предлагалось активировать механизм «временной защиты», предусмотренный статьей 78.3 Договора о функционировании ЕС, для принятия которого требовалось наличие квалифицированного большинства в Совете и консультация с Европарламентом. Расселению подлежали 40 тысяч претендентов на получение международной защиты. Для производства расчетов о численности перераспределяемых мигрантов Комиссия ЕС предложила использовать следующие основания: общее население принимаемой страны (40%), ее ВВП (40%), уровень безработицы (10%) и количество уже принятых мигрантов, нуждающихся в международной защите/ходатайств о предоставлении убежища (10%). Комиссия предложила определить Грецию и Италию единственными странами ЕС, из которых на протяжении двух лет будут расселяться претенденты на убежище в других

странах Евросоюза. За прием каждого претендента Комиссия предлагала 6 тысяч евро, в целом на реализацию 2-годичного плана по расселению претендентов предлагалось выделить финансирование в размере 240 млн. евро. В планы Комиссии также входило к концу 2015 года внести предложение о законодательном урегулировании вопроса о распределении по странам ЕС беженцев и лиц, ищущих убежище, на постоянной и обязательной основе.

Планы Комиссии нашли поддержку Европарламента, однако вызвали недовольство государств-членов ЕС (Великобритания, страны Прибалтики, страны Вышеградской группы, Франция, Испания, Финляндия). Аргументируя свою позицию, страны настаивали на недопустимости навязывания им извне количества мигрантов, которые должны быть приняты в обязательном порядке; также высказывались опасения о том, что расходы на мигрантов, обременив социальные службы по господдержке, приведут к росту недовольства граждан; кроме этого нельзя исключать угрозы террористических атак со стороны мигрантов [108].

Наряду с этим, недовольство вызвала предложенная Комиссией система для расчета беженцев, исходя из которой, страны должны были принять то или иное количество мигрантов. Франция и Германия совместно заявили о своем несогласии с предложениями Комиссии. Французская сторона настаивала на необходимости учета той работы, которую уже проводит страна для поддержания международной стабильности. Испания протестовала против несправедливого учета уровня безработицы. Страны Прибалтики и Вышеградской группы выступили против системы квот [109].

Важно подчеркнуть, что Лиссабонским договором закреплено право государств-членов ЕС самостоятельно определять число иммигрантов, добивающихся получить право на трудоустройство в их стране, а не убежище.

Другим важным вопросом «Повестки» обозначена реформа Дублинской системы предоставления убежища (Дублинский регламент).

Следует отметить, что Дублинским регламентом (№604/2013) называют совокупность установленных в ЕС правил и норм, определяющих, какое из государств-членов ЕС ответственно за рассмотрение прошений о предоставлении убежища. Реформирование Дублинского регламента было запланировано Комиссией на 2016 год.

Свое начало Дублинская система берет с Дублинской конвенции 1990 года (Дублин I), положения которой обязывают первую из стран ЕС, с которой лицо, ищущее убежища, вступило во взаимодействие, рассматривать его ходатайство. Также Конвенцией предусмотрены два важных аспекта относительно ходатайствующих об убежище лиц: во-первых, отказ одного государства-члена в убежище признается действительным и для других государств ЕС; во-вторых, решение о том, в каком из государств-членов ходатайствующим лицом подается и будет рассмотрено прошение об убежище, принимается государствами ЕС (то есть желание лица подать ходатайство в стране ЕС, где, например, проживают его родственники или есть другие

обстоятельства, обосновывающие его предпочтения, не влияют на данный процесс) [66, с. 46-47].

В 2003 году введен в действие Регламент Дублин II, которым существенно пересмотрены положения Дублинской конвенции 1990 года. В частности, изменен подход к базовым критериям рассмотрения заявлений об убежище. Центральное место среди этих критериев занял принцип единства семьи. На практике это означает, что соответствующее заявление подлежит рассмотрению тем государством-членом ЕС, в котором законно проживают родственники ходатайствующего об убежище лица. В случае отсутствия родственников, рассмотрение заявления об убежище вменяется в обязанность государству, выдавшему вид на жительство или визу ходатайствующему лицу. Следующими критериями, влияющими на определение государства рассмотрения ходатайства, являются незаконное пересечение границы какого-либо государства-члена; проживание ходатайствующего лица на территории одного из государств-членов не менее 5 месяцев (без перерывов) и т.д. [110].

Для исполнения положений Дублинской системы с начала 2003 года действует компьютеризированная база данных «Евродак» (Eurodac), содержащая дактилоскопическую информацию в отношении иммигрантов, в том числе, лиц, ищущих убежища в Европе. Использование потенциала «Евродак» позволяет минимизировать попытки лиц, которым отказано в убежище в одной из стран ЕС, легализоваться в другой стране Евросоюза.

В 2013 году Регламент Дублин II был реформирован, его заменил Регламент Дублин III (№ 604/2013). Его принятие служило цели недопущения злоупотреблений со стороны ходатайствующего лица в виде подачи заявлений сразу в несколько стран ЕС, а также пресечения попыток граждан одних государств ЕС получить убежище в другом государстве ЕС (к примеру, выдавая себя за гражданина третьей страны). Ответственность за рассмотрение ходатайства об убежище возлагается на государство, в котором лицом, ищущим убежище, впервые подано соответствующее заявление.

Критика Дублинской системы связана с тем, что ее положения возлагают обязанность рассматривать ходатайства и предоставлять убежище именно на те страны, которые и так испытывают наибольшее миграционное давление, не располагая при этом необходимыми ресурсами для приема и содержания людей в надлежащих условиях.

Позиции стран и институтов ЕС относительно реформирования действующего порядка предоставления убежища опять же различны. Если Франция в тандеме с Германией первоначально придерживались мнения о целесообразности оставить все как есть, то Венгрия, столкнувшись с огромным количеством мигрантов, призывала к скорейшему реформированию Дублинской системы. Однако с сентября 2015 года Франция, Германия и другие страны, ранее выражавшие поддержку действующему Дублинскому регламенту, воспользовались предусмотренным Шенгенским кодексом правом, позволяющим при угрозе национальной безопасности установить пограничный контроль, и временно закрыли доступ в свои страны лицам, ищущим убежище.

Важно подчеркнуть, что, несмотря на имеющиеся сложности в выработке единой позиции относительно пересмотра Дублинской системы, на практике государства ЕС уже отказываются от применения ряда норм: так, например, вооруженный конфликт в стране исхода ограничивает лицо, ищущее убежище, в получении искомого статуса, вопреки действующему законодательству.

Следование установленным в Европе правилам, обязывающим первую страну ЕС, чью территорию пересечет мигрант, рассматривать запрос о предоставлении ему статуса беженца, продемонстрировало свою неэффективность при массовой миграции. Многими странами Центральной Европы было принято решение о закрытии границ в одностороннем порядке, тем самым, груз ответственности за решение миграционной проблемы, так или иначе, лег на соседние страны – Грецию, Италию, Испанию. Беженцы добирались до берегов средиземноморских стран, их дальнейшему движению препятствовали закрытые границы других стран, а в одиночку странам было не справиться со сложившейся ситуацией, требовались коллективные меры.

Итогом согласования действий государств-членов ЕС стали документы Совета ЕС от 18 февраля, 7 и 18 марта 2016 года, содержащие решения насущных миграционных вопросов: 1) предоставление финансовой и экспертной помощи государствам, на которые легла задача принятия основной массы мигрантов; 2) выделение средств европейским службам, призванным обеспечить соблюдение шенгенских правил и контроль границ (Агентство ЕС по безопасности внешних границ (FRONTEX) и Европейская служба поддержки лиц, претендующих на получение убежища (EASO); учреждена новая европейская служба для защиты внешних границ по морю и суше; 3) подписание соглашения между ЕС и Турцией, согласно которому турецкая сторона обязуется принять обратно мигрантов, прибывших в Европу из Турции незаконно, а Европа, в свою очередь, соглашается в обмен принимать тех мигрантов, которым турецкие власти предоставили в законном порядке убежище на своей территории. Интерес Турции в заключении данного соглашения заключался в финансовых обязательствах, которые взял на себя Евросоюз (выплата компенсации в размере 6 миллионов евро), а также в согласии ЕС возобновить переговоры в принятии Турцией в члены ЕС, отменить визы для граждан Турции при въезде в зону Шенгена [111, 112].

Несмотря на то, что принятые меры оказали положительное влияние на разрешение критической ситуации, глубокие разногласия внутри ЕС по поводу миграционной политики преодолены не были. Миграционный кризис отразил сложности в формировании общей миграционной политики, отсутствие внутри Евросоюза единых подходов со стороны всех стран-участниц к солидарности и политической ответственности ЕС как единого целого. Мир стал свидетелем кризиса в истории существования Евросоюза, раскалываемого изнутри политическими разногласиями между государствами-партнерами. Наибольшую динамику приобрел конфликт интересов между ЕС и Вышеградской группой, вызванный отказом последней следовать схеме по приему и размещению мигрантов на своей территории, предложенной Европейской комиссией в июне

2015 года. Первоначально носившая рекомендательный характер, в последующем программа по размещению мигрантов стала обязательной для всех государств-членов Евросоюза. Попытка Комиссии ЕС заставить все страны интеграционного объединения принять мигрантов, не учитывая, согласны или не согласны страны-участницы с принятым решением, вызвало мощную волну сопротивления со стороны Венгрии, Чехии, Словакии. Польша, проголосовавшая за программу Еврокомиссии, в дальнейшем изменила свою позицию и примкнула к рядам несогласных.

Отсутствие согласованной позиции между странами ЕС о приеме мигрантов, за которыми международное право признает право на получение убежища, негативно влияет на эффективность мер, принимаемых европейскими странами, способность совместного контролирования миграционной ситуации, а также, в целом, разрушительно воздействует на фундамент европейского единства, размывая основы европейской интеграции.

Представляется, что во избежание дальнейших разногласий между странами-участницами ЕС принятие решений и программ по миграционным вопросам должно происходить с согласия всех сторон. Рекомендательный характер документов в сфере миграции предпочтительнее обязательного, по крайней мере, в ближайшее время, поскольку позволит вести дальнейший диалог в конструктивном русле с теми странами ЕС, которые имеют несхожую позицию в том или ином миграционном вопросе.

Возможным выходом для Евросоюза из затруднительной ситуации может стать проработка со странами исхода вопроса об установлении единой процедуры предоставления убежища за пределами ЕС, но для начала в этом нужно заинтересовать третьи страны.

Несмотря на существенный спад миграционного давления на страны ЕС, которое по оценкам Комиссии в сравнении с 2015 годом снизилось на 97 % на Восточно-Средиземноморском (Турция, Греция) и на 77 % на Центрально-Средиземноморском (Ливия, Италия) направлениях, в 2018 году миграционная проблематика продолжала оставаться для Евросоюза актуальнейшей темой повестки дня [113]. В рамках работы саммитов Европейского Совета государства-члены ЕС продолжили поиск взаимоприемлемых подходов в выработке ключевых позиций по миграционной политике. Так, по итогам саммита Евросовета 28-29 июня 2018 года было согласовано следующее. По финансовому блоку вопросов было решено перечислить денежные средства в Турцию (в качестве второго транша в размере 3 млрд. евро для финансирования действующей системы по беженцам) и 500 млн. евро в Трастовый фонд ЕС для Африки (для содействия социально-экономическим преобразованиям в африканских странах), а также в Испанию и Боснию и Герцеговину для регулирования миграционных процессов и эффективного управления границами. Еще одним вопросом для обсуждения стала добровольная организация на территории государств-членов ЕС дополнительных контролируемых центров, предназначенных для размещения в них спасенных в территориальных водах ЕС лиц, ищущих убежище, до завершения процедуры

рассмотрения их ходатайств (после чего планируется отправление лиц, прошение которых было удовлетворено, в другие страны ЕС, с согласия последних). По инициативе Германии рассмотрен вопрос о двусторонних соглашениях по вторичному перемещению мигрантов, ищущих убежища, в пределах ЕС. Франция и Греция выразили готовность поддержать Германию и заключить двусторонние межправительственные соглашения с немецкой стороной на предмет приема лиц, ищущих убежище, ранее прошедших регистрацию на их территории. Помимо этого, стороны единогласно поддержали идею Д.Туска о «разгрузочных региональных платформах для мигрантов», формировать которые планируется на территории третьих стран (преимущественно в Северной Африке) в сотрудничестве с африканскими государствами и международными организациями (МОМ, УВКБ ООН) [114]. На последующих за июньским саммитом встречах ключевым партнером ЕС в регионе в сфере миграции был определен Египет, а в феврале 2019 года запланировано проведение саммита ЕС с Лигой арабских стран [115]. Вместе с тем, в заключительном заявлении саммита ЕС-Арабская лига о региональных платформах вообще не упоминается, что, может объясняться тем, что данный вопрос находится на стадии проработки [116].

Другим партнером ЕС в Северной Африке в данном направлении стало Марокко. В 2018 году ЕС инвестировано 148 млн. евро в целях усиления мер пограничного контроля, противодействия нелегальной миграции из Марокко, а также иным незаконным действиям (торговля людьми, контрабанда), улучшение экономической ситуации в стране для снижения эмиграционных настроений населения. В последующем ЕС планирует увеличить финансирование на реализацию мероприятий по предотвращению незаконной миграции [117].

Важнейшим вопросом 2018-2019 годов остался вопрос реформирования Дублинской системы, который не находит своего разрешения уже несколько лет. Его сложность обусловлена необходимостью выработки подхода, сочетающего, с одной стороны, балансирование между ответственностью и солидарностью, и, с другой стороны, формирование регулирующего механизма, который был бы эффективен в кризисной ситуации, когда миграционное давление превышает возможности страны принять и разместить на своей территории всех прибывших в поисках убежища лиц. Южные европейские страны настаивают на необходимости приверженности принципам солидарности, в то время как страны Вышеградской группы не признают обязательность мер в отношении беженцев. Комиссия заняла более лояльную позицию по отношению к странам, сопротивляющимся принудительному расселению мигрантов и реформированию Дублинского регламента, исключив возможность привлечения их к той или иной форме ответственности [118]. Однако ввиду сохраняющихся противоречий в позициях стран ЕС, продвижение реформы европейской системы убежища не происходит [119]. При этом вопрос целесообразности модернизации Дублинской системы все чаще ставится под сомнение в связи с существенным снижением

миграционного давления. Так, к примеру, по официальным данным европейских служб общее число поступивших в 2018 году прошений о предоставлении убежища (634 700) на 10% ниже показателей 2017 года. Наибольшее количество обращений поступило от граждан Сирии, Афганистана, Ирака, Ирана и Турции. В целом число ходатайств об убежище соответствует показателям докризисного уровня 2014 года, когда на рассмотрении стран ЕС находилось порядка 641 000 соответствующих прошений. В 2018 году государства ЕС осуществили прием 634,7 тыс. вынужденных мигрантов [120]. Отсутствие политической воли и единства в вопросе о необходимости реформы затягивают принятие взаимоприемлемого решения [121]. Ожидания Комиссии о завершении начатого процесса до выборов в Европарламент (май, 2019 года) не оправдались, в очередной раз, столкнувшись с неготовностью стран ЕС нести бремя по расселению лиц, ищущих убежища.

4 декабря 2018 года Комиссия обнародовала доклад о реализации «Европейской повестки дня по миграции» и призвала страны прийти к согласию по дублинской реформе, хотя бы в форме временного компромисса [122]. Важно подчеркнуть, что, говоря о модернизации системы убежища, имеется в виду не только Дублинский регламент, но и другие документы – директивы о приеме, расселении, основаниях для признания статуса беженца, Евродак (дактилоскопическая система). В результате отсутствия консенсуса по Дублинскому регламенту, страны-члены не могут принять и другие упомянутые законодательные тексты из пакета по убежищу. Не возвращаясь более к вопросу о принудительном приеме мигрантов, Комиссия обосновывает необходимость преодоления разногласий концепцией солидарности. Председательствовавшая в Совете ЕС Австрия предложила свое видение солидарности: поддержка мигрантов, находящихся на территории стран ЕС, содействие в охране внешних границ Евросоюза, а также укрепление отношений со странами исхода и транзита мигрантов. Однако ни Дублинский регламент, ни концепция солидарности в обновленном варианте в итоге согласованы не были ни на встрече министров внутренних дел и юстиции 6 декабря 2018 года, ни на саммите глав государств и правительств 14 декабря [117]. Не изменилась ситуация и во время председательствования Румынии в Совете ЕС (первое полугодие 2019 года) ввиду того, что государства-члены ЕС посчитали возобновление работы по реформе политики убежища несвоевременной [123].

Наряду с этим, Евросоюзом продолжается работа по визовой политике, которая рассматривается и используется как инструмент давления и политического торга со странами исхода нелегальных мигрантов. В январе 2019 года Советом и Европарламентом согласованы условия для упрощения процедуры получения европейской визы, которые связаны с усилиями третьих стран в сфере сотрудничества с ЕС по вопросам реадмиссии. На основании результатов оценки ситуации в данном направлении, которая будет

проводиться Комиссией ежегодно, условия получения визы могут корректироваться [124].

23 января 2019 года Комиссия опубликовала доклад «Схемы получения гражданства и проживания инвесторов в ЕС», в котором выражается беспокойство предоставлением рядом государств-членов ЕС возможности беспрепятственного и в короткие сроки получения гражданами третьих стран вида на жительство или гражданства европейской страны при инвестировании существенной суммы денежных средств (в разных странах данная сумма варьируется от 800 тыс. до 2 млн. евро). Такая практика называется выдачей «золотых виз». При этом обращается внимание, что не всегда государствами от инвесторов требуется проживание в стране или наличие родственных связей, не оцениваются адекватно риски для безопасности страны (отмывание денег, нарушение налогового законодательства, причастность к коррупционным деяниям). Изучение и анализ рисков поручен группе экспертов, которые к концу году представят Комиссии результаты проведенной работы [125].

2.3 Вышеградская группа как субъект международных отношений

2.3.1 Создание Вышеградской группы

С конца 1980-х - начала 1990-х годов международные миграции в странах Центральной и Восточной Европы обрели важные новые черты. После выхода из коммунистического блока в этих странах были сняты прежние ограничения на выезд из страны, существенно упростилась процедура получения документов, удостоверяющих личность. Все это открыло перед гражданами ЦВЕ новые возможности для миграции, и направлением миграции теперь могла стать любая страна мира.

Специфика географического месторасположения региона повлияла на превращение территории граничащих с ЕС государств ЦВЕ в буферную зону, через которую хлынули потоки мигрантов с целью проникнуть в ЕС. В большей степени это были транзитные мигранты. Наряду с трудовыми мигрантами, в ЕС через территорию приграничных государств ЦВЕ стремились попасть и нелегальные, и вынужденные мигранты.

Да и сам регион ЦВЕ вследствие военных действий и кризисов в ряде государств (Хорватия, Босния и Герцеговина, Югославия) наполнился вынужденными мигрантами. По оценкам исследователей в 1991-1993 гг. количество вынужденных мигрантов из этих стран достигало около 5 миллионов [126]. Из них в страны Западной Европы выехало приблизительно 14%, остальные искали себе приют в пределах региона. В 1998-1999 году появился новый поток беженцев, причиной чему был конфликт в Косово, военная операция НАТО в Югославии. Почти 1 миллион вынужденных мигрантов покинули свои дома (77,96% этнические албанцы, 22,03% сербы), многие из них впоследствии вернулись обратно [127].

Распад СССР устранил разделительные линии между Западной и Восточной Европой. Необходимость противостояния сменила новая задача – установление мирных и дружественных отношений с соседями. Одним из

первых шагов стран ЕЭС, демонстрировавших благие намерения по отношению к странам Восточной Европы, было предложение о сотрудничестве в рамках специальной программы ФАРЕ (PHARE). Реализация программы была начата в 1989 году с целью содействия проведению структурных реформ в Польше и Венгрии. В 1990 году в торговых отношениях ЕЭС со странами Центральной и Восточной Европы был установлен режим наибольшего благоприятствования. В 1991 году начал функционировать Европейский банк реконструкции и развития, призванный оказывать поддержку странам региона в осуществлении ряда преобразований. В свою очередь, страны ЦВЕ приоритетом своей внешней политики выбрали укрепление сотрудничества с Западной Европой с целью дальнейшей экономической и политической интеграции.

В 1990 году в Братиславе состоялась встреча президента Чехословакии Вацлава Гавела с президентами Польши и Венгрии Лехом Валенсой и Йожефом Анталой соответственно, в ходе которой чешский лидер предложил объединиться с целью усиления сотрудничества и сближения внешней политики во взаимоотношениях с внешним миром. Предложение было поддержано участниками встречи и принято решение встречаться ежегодно на уровне глав государств трех стран. Следующая встреча лидеров трех бывших социалистических стран была организована венгерской стороной в замке-крепости Вышеград. Примечательно, что в XIV веке этот замок стал местом проведения встречи польского, чешского и венгерского королей. Так, неформальный форум с участием трех государств стал называться Вышеградской группой. На встрече была подписана совместная декларация о стремлении к интеграции в европейские структуры. Распад Чехословакии в 1993 году привел к тому, что государств-участников союза стало четыре: Венгрия, Польша, Чехия и Словакия [128].

В слогане сотрудничества стран Вышеградской группы - «Четыре страны – одна мелодия» (European Quartet – One Melody) – отражается подход к реализации внешнеполитического курса: при взаимовыгодном интересе действовать сообща. В иных случаях неформальный характер форума позволяет каждому государству из четверки действовать самостоятельно, в том числе путем присоединения к другим.

На международной арене о Вышеградской группе заговорили как о политической силе несколько лет назад в связи с миграционным кризисом в Европе и особой позицией, занятой членами группы в этом вопросе.

В 2004 году страны Вышеградской группы стали членами Европейского Союза, в результате чего для их граждан открылся доступ к европейскому рынку труда. На фоне разницы в уровне социально-экономического развития между новыми членами и принявшими их государствами ЕС стал расти отток рабочей силы из стран региона. Росту трудовой миграции способствовали низкий уровень доходов населения и высокий уровень безработицы. Накануне вступления в ЕС в странах четверки показатели ВВП на душу населения из расчета паритета покупательской способности оценивались в 16 тыс. долларов США или 61% от среднего уровня по Европе. К примеру, в Германии,

Великобритании, Ирландии, Голландии аналогичный показатель был приблизительно вдвое выше [129].

Первыми государствами Евросоюза, открывшими в 2004 году свои рынки труда для граждан новых членов ЕС, стали Великобритания, Ирландия и Швеция. В 2006 году им стали доступны также финский, греческий, итальянский, испанский и португальский трудовые рынки. В последующем сняли ограничения на перемещение трудовых ресурсов Люксембург и Нидерланды (2007), Франция (2008), Бельгия и Дания (2009), Австрия и Германия (2011) [130].

По оценкам экспертов после вступления в ЕС более 2,6 миллионов граждан стран региона выехало из своих стран, цели их выезда варьировались от временной работы за рубежом, учебы до постоянной миграции. Местами наибольшей концентрации общин выходцев из стран Вышеградской группы стали Великобритания, Ирландия (первыми открывшими свои рынки труда для стран региона), а затем и Германия с Австрией.

В качестве положительных последствий миграции для региона следует отметить сглаживание социальной напряженности: сократился уровень безработицы (с 13% в 2004 году до 7,2% к 2008 году); получение странами региона денежных трансфертов: за период с 2004 по 2015 гг. денежные переводы от мигрантов стран Вышеградской группы составили более 166 млрд. долларов США, из которых больше половины перечислено польскими мигрантами (около 92 млрд. долларов); за счет получения денежных переводов происходит рост благосостояния семей мигрантов, увеличивается их покупательская способность, вследствие чего возрастает спрос на внутреннем рынке, увеличиваются объемы производства и занятости. По имеющимся данным в Польше уровень бедности уменьшился на 2% благодаря денежным трансфертам польских мигрантов [129, с. 78-80].

Среди негативных сторон миграции из стран региона отмечается выезд высококвалифицированных специалистов, и как результат научно-техническое развитие региона, внедрение инноваций находятся на низком уровне, развиваясь медленнее, чем того требуют веления времени. Помимо этого мигранты стран региона зачастую не находят за рубежом работы по специальности, занимая ниши в сфере торговли, услуг или областях, требующих физических усилий. В итоге их навыки как высококвалифицированных специалистов со временем теряются, не находя себе применения.

Приток мигрантов в страны региона оценивается как незначительный. Миграционная ситуация в регионе изменилась под влиянием кризиса на Ближнем Востоке и Украине. По данным ОЭСР в 2015 году около 185 тыс. человек обратились в страны Вышеградской группы с ходатайствами о признании их беженцами и предоставлении убежища. Из них приблизительно 94% – искатели убежища в Венгрии, 5,5% – в Польше, 0,6% – в Чехии и 0,1% – в Словакии [131].

Следует отметить, что благодаря сотрудничеству четырех государств – Чехии, Словакии, Венгрии и Польши – Вышеградская группа демонстрирует способность к сплоченным действиям, заявляя о себе как довольно успешном субъекте международных отношений.

Геополитически Вышеградская группа находится между двумя кризисами современной системы международных отношений: военными действиями на Украине и потоком беженцев из Африки и Ближнего Востока. Оба этих кризиса своими корнями уходят в политику соседства ЕС, проводимую под влиянием США, которая навязывает свои интересы странам-соседям.

По прошествии 15 лет нахождения стран Вышеградской группы в составе Евросоюза, наблюдаются существенные изменения не только в их экономике, политике, но и идеологии. Стремление институтов ЕС навязать безоговорочное принятие и адаптацию «европейских ценностей» вызывает ответное формирование в регионе своих «региональных ценностей», которые в ряде случаев могут быть заимствованы и другими государствами-членами ЕС. Позиция Вышеградской Европы проявляется все яснее и уже не может не учитываться западными политиками. Все отчетливее звучат их идеи о необходимости осуществления контроля над миграционными потоками, создания для мигрантов условий для проживания вблизи от мест конфликтов [129, с. 40-41]. Одновременно в речах политиков региона все чаще присутствуют идеи о важности отстаивания «национальной компоненты» или национальных интересов во взаимоотношениях с Евросоюзом и ограничения полномочий институтов ЕС. Так, например, премьер-министр Венгрии В. Орбан в статье «Венгрия и кризис Европы» подчеркивает, что слабость политических структур ЕС, неспособность эффективного разрешения насущных проблем, разрастание международных угроз являются следствием ограничения Европой национальных государств [132]. Схожие идеи против подавления в ЕС государственных суверенитетов высказывает экс-президент Чехии В. Клаус [133].

Сотрудничество Чехии, Словакии, Польши и Венгрии в формате Вышеградского объединения делает возможным, чтобы единая позиция четырех стран была не только услышана, но и была принята странами-партнерами ЕС как серьезный аргумент. Миграционный кризис сплотил страны группы, отстаивающей свое видение проблемы и способов ее урегулирования. В числе предложений В4 - четкое разграничение на внешних границах ЕС беженцев и экономических мигрантов с высылкой последних обратно; работа в направлении устранения первопричин миграции в странах исхода, в русле реализации которой страны Вышеградской группы самостоятельно, без согласования с институтами ЕС, налаживают связи с политическими силами Северной Африки и Ближнего Востока [133, с. 85]. Здесь представляется необходимым подчеркнуть, что вплоть до 2016 года В4 не принимали самостоятельного участия по международной арене как внутри-региональное объединение ЕС. Формат участия В4 в международной повестке ограничивался взаимодействием в рамках ЕС с международными организациями,

иностранными государствами либо представлением непосредственно своей страны на площадке ООН. Под влиянием современных вызовов и угроз, сложной обстановки в мире премьер-министры четырех стран, встретившись в Праге в 2016 году, приняли совместное заявление, декларирующее стремление В4 расширить сотрудничество внутри ЕС и за его пределами, в частности, с международными организациями ООН, УВКБ ООН, Лигой арабских государств и Африканским союзом с целью улучшения контроля миграционных потоков и реализации совместных действий по борьбе с нелегальной миграцией [134]. Идея сотрудничества с международными организациями была также подтверждена на встрече премьер-министров стран В4 в Варшаве в конце 2016 года и нашла свое продолжение в обращении Вышеградской группы к Верховному комиссару ООН по делам беженцев с просьбой инициировать диалог с ЕС по вопросу разрешения кризисной миграционной ситуации и по согласованию с транзитными странами взять под контроль Южно-балканский и Средиземноморский миграционные маршруты с целью противодействия контрабанде мигрантов из Ливии, Марокко и Турции. В начале 2017 года страны Вышеградской группы обратились с совместной нотой в Совет Безопасности ООН с просьбой принять действенные меры по урегулированию ситуации в Сирии [135].

В июле 2017 года на очередной встрече В4 в Будапеште было принято совместное заявление по миграции. В нем выход из миграционного кризиса рассматривался через призму сотрудничества с другими странами; содержались предложения к ООН, лейтмотив которых сводился к необходимости оказания финансовой помощи и технической поддержки организациям гуманитарного и некоммерческого характера, действующим в зонах конфликтов; также подчеркивалась важность взаимодействия ЕС, ООН и других организаций в сфере борьбы с террористическими группировками в Северной Африке, преступная деятельность которых способствуют увеличению числа беженцев, ищущих убежища в Европе. Помимо изложенного, в совместном заявлении страны В4 выразили поддержку инициативы Италии, обратившейся в ООН с просьбой взять под контроль ситуацию в Ливии и ее урегулирование, а также принять меры по недопущению контрабанды мигрантов в Европу [136].

С апреля 2017 года В4 инициировала диалог о сотрудничестве с Лигой Арабских государств (далее – ЛАГ) в сфере противодействия терроризму и организованной преступности, оказания гуманитарной помощи пострадавшим гражданам Сирии и Ливии, взаимодействовать предлагалось в формате консультативных встреч. Секретариат ЛАГ, подтвердив официальной нотой заинтересованность в сотрудничестве с Вышеградской группой, уклонилась от определения точной даты встречи [135, с. 507].

Страны В4 активно обмениваются нотами с Африканским союзом, который с 2017 года признан потенциально-важным внешним партнером Вышеградской группы в вопросах стабилизации ситуации в Северной Африке и формировании стратегии общей безопасности. По инициативе Венгрии в 2017 году Вышеградской группой принята стратегия «Глобальный Вышеград», цель

которого заключается в росте внешнеполитического и экономического авторитета Вышеградского объединения в международных отношениях [137]. В рамках реализации упомянутой стратегии было принято решение о проведении первого саммита формата В4 + Африка, где в качестве представителя Африканского Союза выступит Египет, одновременно являющийся членом ЛАГ. Данное мероприятие состоялось 4 июля 2017 года в Будапеште, в ходе которого лидеры пяти стран обсудили миграционный кризис, проблемы обеспечения безопасности, вопросы противодействия терроризму, а также необходимость сотрудничества с другими странами с целью урегулирования конфликтов в Северной Африке и на Ближнем Востоке [138]. Организация и проведение данного саммита стало важным внешнеполитическим шагом Вышеградской группы, позволившим, с одной стороны, заявить об активной позиции В4 как самостоятельного внутри-регионального союза на международной арене, а с другой стороны, усилить взаимодействие В4 с регионами Северной Африки и Ближнего Востока, заручившись поддержкой Египта выступить медиатором и гарантом дальнейшего сотрудничества Вышеграда с Африканским союзом и ЛАГ. В последующем страны Вышеградской группы провели ряд встреч на высшем уровне с руководством Израиля и Турции [139, 140].

Налаживая сотрудничество и укрепляя связи с государствами и организациями Северной Африки и Ближнего Востока в вопросах региональной безопасности, В4 проходит этап становления в качестве самостоятельного от ЕС актора международных отношений. Вместе с тем, не располагая достаточными средствами, В4 едва ли смогут реализовать поставленные цели и иметь серьезное влияние в регионах конфликтов.

Под влиянием миграционного кризиса и принятия Брюсселем системы обязательных квот наблюдалась активизация внешнеполитической деятельности Вышеградской группы и в другом направлении – в сотрудничестве с Балтийской ассамблеей и Бенилюксом. Однако попытки Вышеграда заручиться поддержкой балтийских стран не дали искомого результата. Переговоры по вопросам региональной безопасности, начатые 15 мая 2015 мая в Братиславе, были приостановлены [141]. Последующая неофициальная сентябрьская встреча с представителями Бенилюкса и Балтийской ассамблеи, обсуждение предложенной В4 программы сотрудничества трех внутрирегиональных организаций ЕС по вопросам урегулирования миграционной ситуации посредством внешнего воздействия и налаживая связей с международными организациями не привели к намеченным целям [142]. До стадии реализации данная программа не дошла, поскольку Бенилюкс и Балтийская ассамблея приняли миграционную стратегию ЕС и придерживались обозначенного курса.

2.3.2 Председательствование стран Вышеградской группы в Совете ЕС и их приоритетные направления в сфере миграционной политики

За период своего нахождения в составе Европейского Союза, страны Вышеградской группы прошли первый цикл председательствования в Совете ЕС, в ходе которого происходило формирование их внешней политики, выработывался особый «вышеградский стиль».

Первой страной, представившей Вышеградскую группу на посту председателя Совета ЕС, стала Чехия (первая половина 2009 года). В этот период был запущен проект «Восточное партнерство», разработанный Польшей и Швецией.

2011 год стал годом председательствования для Венгрии и сменившей ее Польшей. Председательство Венгрии совпало с «арабской весной» в странах Ближнего Востока. Именно в этот период Венгрия встала перед необходимостью разрешения сложной миграционной ситуации, вызванной дестабилизацией обстановки в регионе: посольство Венгрии в Ливии было ответственно за организацию выезда европейских граждан и беженцев из региона, координацию мер по охране Европейского Союза по внешним границам в рамках FRONTEX. Уже тогда в преддверии грядущего миграционного кризиса в качестве механизма, способствующего если не разрешению, то сглаживанию миграционной ситуации, венгерской стороной было предложено организовать на местах условия для размещения беженцев, создать инфраструктуру для их трудоустройства.

В программу своего председательствования Венгрия включила новую фазу развития региональной программы «Восточного партнерства», предполагающую проведение в мае 2011 года в Будапеште Второго саммита. Однако решением Совета ЕС местом проведения мероприятия определена Польша, а даты сдвинуты с мая на осень того же года [143].

От Венгрии председательствование во главе Совета ЕС перешло к Польше. Среди приоритетов польского председательствования выделялась программа «Восточного партнерства». Второй саммит региональной программы «Восточное партнерство» организован в Варшаве 29-30 сентября, итогами саммита стали признание необходимости продолжения работы по интеграции стран Восточного партнерства в общеевропейский рынок, созданию безвизового режима. Также было принято решение выделить дополнительные финансовые средства на реализацию данной региональной программы на период 2010-2013 гг. в размере 150 млн. евро. По инициативе Польши в конце 2011 года была учреждена отдельная структура, призванная способствовать активизации сотрудничества между Евросоюзом и странами Восточного партнерства – Европейский фонд за демократию (European Endowment for Democracy) [144].

Председательствование Словакии выпало на сложный период: выход из ЕС Великобритании, рост миграции, террористическая угроза.

Одним из приоритетов программы действий Словакии в качестве председателя Совета ЕС была обозначена устойчивая политика в сфере

миграции и предоставления убежища беженцам на территории ЕС [145]. В качестве первой инициативы Словакия предложила практику «гибкой солидарности», предполагавшей разрешение кризисной миграционной ситуации в ЕС, исходя из возможностей и готовности стран Евросоюза. То есть каждое государство ЕС самостоятельно и добровольно определяет степень своего участия в сфере управления миграцией, основываясь на опыте и потенциале своей страны в данном направлении. В этой связи единственным основанием для внедрения процедуры расселения мигрантов предлагалось признать добровольное участие государств-членов [146]. Поддерживаемая всеми странами Вышеградской группы, инициатива о «гибкой солидарности» встретила сопротивление со стороны других членов ЕС, прежде всего Италии и других средиземноморских стран ЕС, настаивавших на незыблемости Дублинской системы, необходимости справедливого распределения ответственности и обязательных квот при распределении беженцев.

В последующем словацкая сторона внесла коррективы в свою программу, предложив вместо «гибкой солидарности» принцип «эффективной солидарности». В обоснование целесообразности введения механизма «эффективной солидарности» председательствующая Словакия привела аргументированные доводы о неэффективности действующей Дублинской системы в условиях современного миграционного кризиса. В качестве решения сложных ситуаций, связанных с непредвиденными и слабо контролируемыми миграционными потоками, предлагалось использовать формат «эффективной солидарности», в рамках которого участие государств-членов ЕС в деле урегулирования миграционного кризиса могло быть осуществлено различными способами и варьироваться от финансовой помощи, содействия в охране границ до высылки лиц, получивших отказ в признании статуса беженца [103, с. 104-110].

Также были спрогнозированы возможности дальнейшего развития миграционной ситуации и на рассмотрение государств-членов ЕС представлена программа действий в контексте принципа «эффективной солидарности». Исходя из масштабов миграции в Европу, предусматривалось три сценария: 1) при умеренных миграционных потоках каждое государство несло ответственность за обеспечение стабильности на собственном участке границы ЕС. Предполагалось возможным регулирование миграционной ситуации посредством введения жестких ограничений на перемещение мигрантов внутри ЕС и распространения в отношении последних норм Дублинской системы; 2) при ухудшении миграционной ситуации предлагалось вводить специальный механизм солидарности, предусматривающий оказание финансовой поддержки странам, в большей степени испытывающим миграционное давление, разработку процедуры распределения беженцев между странами ЕС и возврата в страны исхода мигрантов, которые получили отказ в удовлетворении ходатайства о предоставлении убежища в Европе; 3) последний вариант предусматривал прибытие в страны ЕС чрезмерно большого количества мигрантов, в результате чего возникает кризис применения Дублинской

системы и необходимость принятия коллективных мер. В этом случае Совету Европы надлежало выработать соответствующий комплекс мер, подлежащий согласованию с государствами ЕС на добровольной основе [147]. Однако, данное предложение не получило поддержки стран-участниц ЕС. В своем декабрьском заключении Совет указал на непоколебимость принципа справедливого разделения ответственности между странами ЕС, что означает необходимость обязательного участия каждым государством-членом ЕС во всех запланированных мероприятиях, призванных урегулировать кризисную миграционную ситуацию, в том числе в квотах на расселение ищущих убежища. В то же время Словакии удалось добиться включения в текст заключения Совета положения, предусматривающего призыв к государствам-членам усилить работу по расселению лиц, ищущих убежища, не ущемляя при этом позиции Словакии и Венгрии в контексте обжалования ими решения Совета о квотах на расселение, а также Польши, поддержавшей их [146].

При активном участии Словакии 20 октября 2016 года был организован Саммит, по итогам которого Совет ЕС пришел к согласию относительно необходимости усиления пограничного контроля по внешним границам пространства Шенгена для предотвращения свободного проникновения мигрантов; активизации взаимодействия со странами происхождения мигрантов и странами их первоначального въезда; внесения изменений в миграционное законодательство Евросоюза [148].

Одним из успехов председательствования Словакии считается достижение договоренности о формировании Европейского фонда устойчивого развития (European Fund for Sustainable Development), целью создания которого обозначено улучшение на местах (в странах исхода мигрантов) условий жизни посредством создания новых рабочих мест, привлечения инвестиций, содействия стабильному развитию этих государств. Предполагается, что данный фонд наряду с финансовой помощью будет оказывать поддержку технического характера и реализовывать различные программы сотрудничества.

Впрочем, миграционная тематика затронула и другие приоритетные направления словацкого председательствования. К примеру, одна из важнейших задач заключалась в принятии бюджета ЕС на 2017 год. Под влиянием массовой миграции в Европу расходная часть бюджета была существенно увеличена по сравнению с 2016 годом (на 750 млн. евро, что в процентном соотношении составляет увеличение на 11,3%) на покрытие расходов по размещению беженцев, их интеграцию в принимающее общество, а также возврату в страну исхода. Двадцатипятипроцентное увеличение расходов было предусмотрено по статье «меры безопасности» (в численном эквиваленте это 3,8 млрд. евро). С целью поддержания экономического роста и формирования новых рабочих мест предусматривалось увеличение расходов до 21 млрд. евро (т.е. +12%) [149].

Традиционное для Вышеградской группы внимание к региональной программе «Восточное партнерство» было несколько отвлечено

необходимостью концентрации усилий на разрешении других острых вопросов, вставших на повестке дня. Тем не менее, в конце срока председательствования Совет ЕС достиг согласия по предлагаемой Словакией мере поддержки стран Восточного партнерства в сфере либерализации визового режима, договорившись о введении безвизового режима в отношении Украины и Грузии ориентировочно летом 2017 года. При этом, была достигнута договоренность о том, что данное соглашение приостанавливает свое действие в случаях существенного роста случаев незаконной миграции из этих стран в ЕС, увеличения числа необоснованных обращений на предоставление убежища и при отказе в сотрудничестве в сфере реадмиссии [150].

Словацкое председательствование внесло свой вклад в дело налаживания взаимопонимания между странами-членами ЕС в вопросе путей разрешения миграционного кризиса.

2.3.3 Роль и позиции стран Вышеградской группы в процессе регулирования миграционного кризиса в ЕС

Весной 2015 года Комиссия ЕС обнародовала план о расселении прибывших в Европу в поисках убежища мигрантов. План был принят на основании Договора о функционировании ЕС (далее – ДФЕС), статья 78 которого предусматривает развитие Евросоюзом в духе соблюдения международных договоров, в том числе Женевской конвенции от 28 июля 1951 года и Протокола от 31 января 1967 г. о статусе беженцев, общей политики по вопросам предоставления убежища, дополнительной защиты и временной защиты, направленной на предоставление адекватного статуса любому гражданину третьей страны, ищущему международную защиту, и его невысылку. Пункт 3 статьи 78 наделяет Совет ЕС полномочиями, в случае чрезвычайных ситуаций, характеризующихся внезапным притоком граждан третьих стран в одно или несколько государств-членов, по предложению Комиссии принимать временные меры в пользу заинтересованной стороны [151].

В качестве такой временной меры Комиссией был предложен упомянутый план о распределении мигрантов между всеми государствами-участниками ЕС. Количество претендентов на размещение в той или иной стране ставилось в зависимость от ряда показателей: общей численности населения страны, состояния экономики страны (ВВП, уровень безработицы), а также количества уже проживающих беженцев на территории государства ЕС и принятых к рассмотрению ходатайств об убежище. В числе других мер, призванных содействовать урегулированию сложной миграционной ситуации в ЕС, были названы следующие шаги: уважать решения Совета ЕС; укреплять взаимодействие с международными организациями, прежде всего, с ООН, Африканским союзом и Лигой арабских государств, по вопросам управления миграционными потоками; активизировать усилия по урегулированию ситуации в Ливии, Сирии и на Ближнем Востоке. И если большинство из

предложенных Комиссией мер было поддержано, то против квот выступили страны Вышеградской группы, Великобритания и страны Балтии [152].

Договоренность отстаивать свою позицию и выступать единым фронтом по вопросу обязательных квот была достигнута странами Вышеградской группы на встрече премьер-министров стран «четверки», имевшей место 4 сентября 2015 года в Праге. В совместном заявлении была подчеркнута неприемлемость принудительных и постоянных квот и необходимость сохранения добровольности применительно к мерам солидарности, предполагающей самостоятельный выбор государствами своих действий, исходя из имеющихся ресурсов, опыта и достижений в миграционной сфере [153].

Представляется важным подчеркнуть, что в середине 2015 года миграционная ситуация не была одинакова в странах В4: практически не испытали миграционного давления Чехия (0,1% от общего числа ходатайств о предоставлении убежища по ЕС или 260 заявлений) и Словакия (0% или 15 заявлений), чуть большее количество ходатайств приходилось на Польшу (0,9% или 3710 заявлений). В Венгрии же количество поданных заявлений на убежище составило 108 085 (26,1% по ЕС). Для сравнения - большее число обращений поступило только в Германию (108 305 или 26,2%), однако, учитывая разницу в численности населения этих двух стран, Венгрия стала страной ЕС с самыми большими показателями по количеству ищущих убежище на 1 миллион населения страны – 10 974 (в Германии – 1 334 на 1 миллион) [154].

Исходя из изложенного, можно было бы предположить, что испытывающая чрезмерный миграционный наплыв Венгрия, как и Италия с Грецией, будет заинтересована в принятии квотной системы. Однако, вопреки ожиданиям Комиссии, предложившей Венгрии остаться в стороне от введения обязательных квот в ее стране и вдобавок расселить в других странах ЕС 54 тыс. беженцев, находящихся на венгерской земле, премьер-министр Венгрии В.Орбан проявил непреклонность и продолжил придерживаться единой ранее принятой позиции стран Вышеградской группы. Это означало, что венгерская сторона не согласится с созданием на территории Венгрии миграционных центров, где ходатайствующие об убежище будут находиться до принятия решения по их заявлениям; прибывшие в Венгрию мигранты будут пропущены в другие страны ЕС, прежде всего, это затрагивало интересы соседних Австрии и Германии. В ответ Германия и Австрия ввели пограничный контроль в соответствии с Шенгенским кодексом (Германия – на границе с Австрией, Австрия – на границах со Словенией и Венгрией) [155].

14 сентября 2015 года состоялось заседание Совета ЕС, где председатель Комиссии Ж.-К. Юнкер предложил следующий план для восстановления контроля над кризисной миграционной ситуацией. Во-первых, на основании регистрационных данных ФРОНТЕКС, свидетельствующих о росте числа мигрантов, прибывших в ЕС в поисках убежища, обосновывалась необходимость увеличить в 4 раза количество лиц, подлежащих расселению по

квотам (с изначально заявленных 40 тысяч до 160 тысяч). Во-вторых, Комиссия сообщила о намерении законодательно урегулировать вопрос о введении на постоянной основе процедуры расселения в странах ЕС лиц, ищущих убежища. Данная мера может быть активирована Комиссией в любое время, в случае необходимости оказания содействия государству-члену ЕС, находящемуся в кризисной миграционной ситуации. В-третьих, для облегчения процедуры обработки заявлений об убежище и отсеивания претендентов из безопасных государств, предлагалось сформировать список стран, граждане которых не могут обращаться с просьбами о предоставлении убежища. Следующим шагом рекомендовалось создать в помощь Африке денежный фонд в размере 1,8 млрд евро. Еще одна мера предусматривала вопросы высылки лиц, в предоставлении убежища которым было отказано. Итогом заседания стало формальное согласие со стороны Совета на размещение среди государств-членов ЕС 40 тыс. лиц, ищущих убежища, находящихся в Греции и Италии. Венгрия, Словакия, Чехия и Румыния выступили против обязательного расселения и увеличения подлежащих расселению лиц [152].

Попытки достигнуть консенсуса по данному вопросу были тщетны. В итоге, решение о расселении 120 тысяч лиц, ищущих убежища, было принято квалифицированным большинством 22 сентября 2015 года в Брюсселе, на встрече министров внутренних дел и юстиции. При этом позиция Венгрии, Словакии, Чехии и Румынии осталась неизменной, эти четыре страны высказались против, Финляндия уклонилась от участия в голосовании, воздержавшись от принятия решения [156]. Принятое решение обязательно для исполнения всеми странами ЕС, за исключением стран, имеющих привилегии, позволяющие не участвовать в политике убежища (Великобритания, Ирландия, Дания).

На встрече, состоявшейся 23 сентября 2015 года, главы государств и правительств лишь утвердили решение Совета министров внутренних дел и юстиции от 22 сентября [157]. Такой исход лишил стран-оппозиционеров возможности использовать право наложения вето, которым они могли бы воспользоваться в случае принятия решения по спорному вопросу на уровне саммита глав государств и правительств. На данном основании правительство Словакии 30 сентября 2015 года, руководствуясь ст.263 ДФЕС, обратилось в Суд Европейского Союза, оспаривая законность решения от 22 сентября 2015 года, принятого на уровне министров внутренних дел и юстиции [158]. Важно подчеркнуть, что Суд Европейского Союза является высшей судебной инстанцией ЕС, его решения не подлежат дальнейшему обжалованию. Возвращаясь к нормам статьи 263 ДФЕС, отметим, что Суд ЕС осуществляет проверку законности актов Совета, Комиссии и Европейского центрального банка, кроме рекомендаций и заключений, а также актов Европейского парламента и Европейского совета, направленных на создание правовых последствий в отношении третьих лиц. Кроме того, Суд Европейского Союза осуществляет проверку правомерности актов органов или учреждений Союза,

направленных на создание правовых последствий в отношении третьих лиц [151].

Правительство Венгрии, пройдя внутригосударственную процедуру согласования с венгерским парламентом и получив 16 ноября 2015 года одобрение своей позиции, также обратилось в Суд Европейского Союза с иском против механизма обязательных квот.

При этом Венгрия оказалась в весьма сложной ситуации: отказавшись примкнуть к рядам государств со статусом «стран на линии фронта» (front line Member States), т.е. Греции и Италии, Венгрия не только не могла претендовать на переселение со своей территории 54 тысяч лиц, ищущих убежище, как это изначально планировалось Комиссией, но ее вдобавок обязали принять в течение двух лет еще 1294 человек (988 из Греции и 306 из Италии) по квотам, против которых она выступала. С учетом сложившейся ситуации и позиции Венгрии решением Совета был образован «венгерский резерв» - 54 тысячи претендентов на статус беженцев, которые в течение года останутся в Греции и Италии, а затем будут расселены в других государствах-членах. В случае ухудшения миграционной ситуации, страны, испытывающие наибольшее миграционное давление также смогут претендовать на приостановление расселения у себя ищущих убежища и использование «венгерского резерва». Среди таких стран можно назвать Германию, Польшу (последняя испытывает наплыв беженцев из Украины) [159].

В итоге страны Вышеградской группы обязали принять из Италии 2073 лиц, ищущих убежища (Венгрия – 306, Польша – 1201, Словакия – 190, Чехия – 376), из Греции - 6696 (Венгрия – 988, Польша – 3881, Словакия – 612, Чехия – 1215) [160].

Несмотря на отход Польши от единой позиции вышегранцев по вопросу квот, раскола в Вышеградской группе не произошло. Внутриполитические изменения в Польше, приход на пост премьер-министра Беаты Шидло – кандидата от крупнейшей польской оппозиционной партии «Закон и справедливость», изначально критиковавшей решение правительства Польши о приеме 5000 беженцев в рамках квот как противоречащее принципам безопасности [161], повлияли на польскую позицию. Уже в ноябре 2015 года по окончании встречи ЕС-Турция Беата Шидло подчеркнула, что Польша не намерена принимать никаких дополнительных квот по мигрантам [162]. С целью оказания содействия Венгрии по наведению порядка на границе, страны-партнеры по Вышеградской группе направили туда свои полицейские и пограничные службы.

В 2017 году отношения между ЕС и странами Вышеградской группы продолжили обостряться. Прежде всего, это связано с проигрышем Словакии и Венгрии в Европейском Суде [163], который, рассмотрев объединенные дела С-643/15 и С-647/15 по венгерскому и словацкому обращениям, отказал в их исках и признал законным решение Совета ЕС 2015/1601 о распределении мигрантов среди государств-членов ЕС. Доводы государств-заявителей о нарушении Советом ЕС процедурных правил при принятии данного решения,

которое помимо всего прочего накладывает на страны ЕС излишнюю нагрузку и не способствует решению проблемы миграционного кризиса, не были поддержаны судом (ни в части заявленных нарушений установленной процедуры принятия решения, ни в части эффективности и правильности утвержденной системы расселения мигрантов).

В ходе судебных слушаний по делу Польша выступила на стороне Словакии, поддержав предложенную словацкой стороной инициативу об использовании при распределении миграционных потоков директиву 2001/55/ЕС от 20 июля 2001 года, позволяющую государствам-членам ЕС принимать окончательное решение по вопросу расселения беженцев на своей территории. Словакия также настаивала на необходимости более эффективного использования ФРОНТЕКС для защиты внешних границ Италии и Греции от мигрантов, а также предоставления в адрес Италии и Греции помощи финансового и иного характера для расселения там мигрантов. Внимание суда обращалось и на тот факт, что изначально принятое Советом ЕС решение 2015/523 о добровольном участии государств-членов ЕС в процессе распределения ищущих убежища не было исполнено, так как по прошествии недели Совет ЕС принял новое оспариваемое решение о принудительных квотах. Однако суд признал принятые Советом ЕС меры в условиях сложной миграционной ситуации законными и обоснованными, отражающими европейский подход к солидарности по отношению к Греции и Италии, как государствам-членам ЕС, испытавшим наибольшее миграционное давление [164].

Венгрия негативно отнеслась к решению Суда ЕС. Министр иностранных дел и внешнеэкономических связей Венгрии Петер Сийярто назвал его безответственным, политически мотивированным и подчеркнул, что позиция его страны по вопросу обязательных квот остается неизменной, и Венгрия предпримет все возможные шаги для недопущения переселения в страну мигрантов, вопреки воле венгерского народа [165]. Таким образом, Венгрия подтвердила свою приверженность самостоятельному поиску и принятию решений относительно приема мигрантов на своей территории.

В апреле 2017 года Комиссия ЕС приняла решение об уменьшении изначально заявленного (в 2015 году) числа подлежащих обязательному расселению беженцев со 160 тыс. до 33 тыс. Представитель Комиссии по вопросам миграции, внутренних дел и гражданства Д. Аврамопулос относительно невыполнения государствами-членами ЕС решения по перераспределению иммигрантов подчеркнул необходимость приложения максимальных усилий не на санкциях, а на оказании содействия нуждающимся. А между тем, 2 года спустя после утверждения решения Советом ЕС об обязательных квотах в странах ЕС размещено 20829 беженцев, при этом Венгрия и Польша не приняли ни одного мигранта, Чехия с конца 2015 года по август 2016 года приняла 12 человек. Однако в последующем Комиссия ЕС заняла более жесткую позицию по отношению к странам Вышеградской группы [166].

Дальнейшее обострение ситуации в отношениях между ЕС и Вышеградской группой последовало после инициирования 13 июня 2017 года Комиссией ЕС процедуры нарушения по факту невыполнения Польшей, Чехией и Венгрией решения Совета ЕС 2015/1601. В рамках данной процедуры Комиссия дважды предупреждала соответствующие страны о необходимости принятия беженцев на своей территории [167, 168].

В ответ на действия Комиссии Вышеградская группа в своем совместном заявлении обобщила итоги двухлетнего существования механизма обязательного перераспределения мигрантов из Греции и Италии среди других государств-членов ЕС, отметив, что другими странами-членами ЕС обязательства выполнены лишь на 13%. Страны В4 вновь подчеркнули готовность оказывать помощь иными средствами – в виде участия в защите внешних границ ЕС от мигрантов [169]. В августе страны «Европейского квартета» призвали Комиссию ЕС прекратить процедуры разбирательства [170].

Ввиду того, что страны Вышеградской группы не изменили свою позицию, о чем свидетельствовало отсутствие в течение трех месяцев после вынесения Судом ЕС решения соответствующих действий по приему беженцев согласно утвержденным квотам, Комиссия обратилась в Суд ЕС с исками против Польши, Чехии и Венгрии [171]. Соответствующее решение было принято Еврокомиссией 7 декабря 2017 года. Переход к этой решительной фазе означает исчерпание мер воздействия на страны-нарушители со стороны Комиссии и предполагает подтверждение Судом ЕС факта нарушения ответчиками – Польшей, Чехией и Венгрией – вторичного права Европейского Союза. Дальнейшее уклонение от исполнения обязательств могло повлечь привлечение государств к ответственности в форме вменения им обязательства выплатить штраф или пеню за каждый день просрочки исполнения судебного решения. Со своей стороны, Польша подчеркивала свое активное участие в урегулировании миграционной ситуации посредством оказания странам ЕС с наибольшей миграционной нагрузкой финансовой помощи в размере 50 млн. евро, которую сама Польша считает достаточным вкладом в европейскую солидарность; Венгрия, непосредственно испытывавшая колоссальное миграционное давление, настаивает на освобождении ее от участия в программе расселения мигрантов; Чехия с 2016 года не осуществляет прием ищущих убежища [172].

По результатам рассмотрения искового заявления Комиссии Суд ЕС о признании неправомерными действий Польши, Венгрии и Чехии в части неисполнения своих обязательств по расселению лиц, ищущих убежища, согласно решениям Совета (ЕС) 2015/1523 и 2015/1601, принял его к своему производству с присвоением делам номеров С-715/17 (против Польши), С-718/17 (против Венгрии) и С-719/17 (против Чешской Республики) [173].

По информации пресс-службы Европейского Суда, слушания по делам С-715/17, С-718/17 и С-719/17 назначены на 15 мая 2019 года [174].

Между тем, в соответствии с решением, принятым на саммите ЕС в Брюсселе 29 июня 2018 года, вопрос обязательного принудительного участия государств-членов ЕС по расселению беженцев признан исчерпавшим себя. Было достигнуто согласие о возможности стран, несогласных с обязательными квотами, участвовать в миграционных программах добровольно и вносить свой вклад в иных формах [175].

3 МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

3.1 Миграционная политика Венгрии на современном этапе

За последние три десятилетия миграционная ситуация в Венгрии претерпела серьезные изменения. Под влиянием политических трансформаций конца 1980х годов, Венгрия открыла границы, начав тем самым взаимодействие с миграцией в различных ее формах. В Венгрию из соседних стран массово возвращались этнические венгры (преимущественно из Румынии и Восточной Германии). Это подтолкнуло Венгрию первой из постсоциалистических стран присоединиться в 1989 году к Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколу к ней [176]. С января 1988 года население Венгрии получило право свободного выезда за границу, что повлекло эмиграцию из страны. В начале 1990-х годов этнические конфликты в регионе стали причиной вынужденной миграции для многих людей: на венгерской земле нашли убежище более 100 000 этнических боснийцев, сербов, хорватов, албанцев, венгров. В последующем большая часть венгров осталась проживать на территории Венгрии, другие вернулись в страны исхода либо направились на проживание в страны Западной Европы и США. Одновременно с этим в Венгрии постепенно обосновывались мигранты азиатского происхождения, в большей степени китайцы и вьетнамцы, воспользовавшиеся благоприятной ситуацией и сумевшие занять ниши в малом бизнесе, преимущественно в сферах торговли и питания.

Вступление Венгрии в Евросоюз в 2004 году, с одной стороны, оказало влияние на активизацию и еще большее усложнение миграционных потоков, а с другой, потребовало изменения законодательной базы Венгрии в сфере миграции, гармонизации миграционных норм и их приведения в соответствие с законодательством ЕС. В 2007 году Венгрией было принято Шенгенское законодательство и разработана четырехуровневая иммиграционная система, согласующаяся с соответствующими европейскими стандартами [177]. Закон I от 2007 года регулирует въезд и проживание на территории Венгрии лиц, обладающих правом на свободное перемещение и проживание в стране, и распространяется на граждан государств Европейского экономического пространства (ЕЭП) и членов их семей, а также граждан третьих стран – членов семей граждан Венгрии. Благодаря данному Закону граждане ЕЭП получили возможность оформлять долгосрочные виды на жительство в облегченном формате. Закон II от 2007 года устанавливает правила въезда и пребывания в Венгрии граждан третьих стран. В декабре 2012 года в Закон II от 2007 года внесены изменения, имеющие целью привлечение инвесторов в Венгрию. Нововведения наделили любого гражданина третьей страны правом на получение вида на жительство, при условии подтверждения последним, что его въезд и пребывание на территории Венгрии соответствует интересам экономики страны (для этого требуется, чтобы ходатайствующее лицо было мажоритарным акционером, владельцем ценных бумаг, стоимость которых

оценивается не менее, чем в 250 000 евро). Законом LXXX от 2007 года регулируется сфера предоставления убежища лицам невенгерского происхождения. И, наконец, Законом LV от 1993 года определены условия для получения венгерского гражданства, на которое могут претендовать по праву рождения, при натурализации и репатриации. В 2010 году в Закон LV от 1993 года внесены изменения, и право получить венгерское гражданство в упрощенном порядке получили лица, отвечающие следующим требованиям: их предки были гражданами Венгрии, или они сами родом из Венгрии, знание венгерского языка, отсутствие судимостей или статуса обвиняемого по уголовному делу, натурализация ходатайствующего о венгерском гражданстве лица не должна нести угрозу безопасности Венгрии [178]. За семь лет действия данной программы в рамках упрощенной процедуры натурализации количество людей, принявших венгерское гражданство, достигло 1 миллиона [179].

Венгерская система управления иммиграцией и убежищем имеет централизованный характер и построена на национальном уровне. Основным органом, обладающим полномочиями в обозначенных сферах, является Министерство внутренних дел (МВД). МВД отвечает за разработку политики в сфере миграции и убежища, в своей работе взаимодействуя с другими компетентными ведомствами, в частности, с Министерством национальной экономики, в чье ведение входят вопросы выдачи разрешений на работу, Министерством иностранных дел и торговли, ответственным за планирование и имплементацию международного сотрудничества в гуманитарной сфере, совместную разработку политики в области миграции, Министерством национальных ресурсов, наделенным полномочиями в сфере семьи, детей, молодежи, образования детей мигрантов [177, р. 22]. В структуре МВД с 2001 года функционирует Управление по делам иммиграции и убежища, в сферу компетенции которого входят вопросы убежища, гражданства, выдачи разрешений на проживание в Венгрии. Данное Управление выполняет задачи по ведению информационных баз данных о визах, убежище и иммиграции, а также отвечает за работу центров приема и задержания лиц, ищущих убежище. С 1 января 2017 года вопросы гражданства были переданы в ведение Канцелярии Премьер-Министра и Правительства. Полиция осуществляет пограничный контроль, выдворение иностранцев, поддержание порядка в центрах для мигрантов.

В октябре 2013 года решением Правительства Венгрии №1698/2013 был принят комплексный программный документ – Миграционная стратегия на период 2014-2020 годы, в котором на основе анализа текущей миграционной ситуации предусмотрены положения, касающиеся различных аспектов миграции. В части легальной миграции сделан акцент на необходимости достижения баланса в вопросах защиты национальных рынков труда и приема необходимых трудовых ресурсов извне, поощрении интеллектуальной иммиграции посредством облегчения условий въезда и пребывания в Венгрии для студентов и научных исследователей, внедрения эффективных процедур по трудоустройству мигрантов. В контексте нелегальной миграции

подчеркивается важность укрепления взаимодействия компетентных ведомств с целью ее противодействия, создания надлежащих условий в центрах задержания нелегальных мигрантов, принятия своевременных мер по возвращению нелегалов в страну исхода в добровольном или принудительном порядке. В стратегическом документе затрагиваются также вопросы убежища и международной защиты нуждающихся лиц, обозначена сложность разделения данной категории лиц от экономических мигрантов и необходимость проявления гибкости с целью защиты вынужденных мигрантов, прибывших в Венгрию из-за конфликтов и кризисных ситуаций в их собственных странах [178].

3.1.1 Изменение миграционной стратегии и национального законодательства под влиянием миграционного кризиса в ЕС

Анализ миграционной ситуации в стране, проведенный на базе статистических данных Центрального статистического управления Венгрии, свидетельствует о том, что в период с 2001 по 2011 год иммиграционные потоки увеличились со 110 028 (1,07% населения страны) до 206 909 (2,07%) человек. Однако в последние годы наметилась устойчивая тенденция к сокращению числа иммигрантов до 156 606 (1,59%) в 2016 году, 151 132 (1,54%) в 2017 году и 161 809 (1,65%) в 2018 году [180] (таблица 1).

Таблица 1 – Мигранты в Венгрии

Показатель	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Численность мигрантов, тыс.	142,2	197,8	206,9	143,4	141,4	140,5	145,9	156,6	151,1	161,8
Доля мигрантов в населении (%)	1,4	2,0	2,1	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6
Количество заявлений об убежище (шт)	1609	2104	1693	2157	18900	42777	177135	29432	3397	671
Иммиграция	25582	23884	22514	20340	21250	26004	25787	23803	36453	49312
Эмиграция	3320	7318	12413	12964	21580	31385	32852	29425	26957	23808
Примечание – Составлено на основании источников [178; 180]										

До 2014 года специфика венгерской миграционной ситуации заключалась в том, что преобладающее большинство иностранцев были этническими венграми, прибывшими для проживания в Венгрии в основном из соседних стран. В процентном соотношении мигранты составляли менее 2% от численности населения страны. Среди мигрантов доминировали граждане европейских стран (более 70% от общего числа мигрантов прибыли из Румынии, Германии, Украины, Словакии), присутствовали также граждане стран Азии, прежде всего, Китая и Вьетнама (приблизительно 19%), а также

незначительно представлены граждане Америки и стран Африки (около 3% на каждую группу стран). По свидетельству официальных статданных, наибольшее миграционное давление отмечалось в 1990-х годах, в последующие годы (2004-2013) в Венгрии число зарегистрированных иммигрантов колебалось в пределах от 20 000 до 35 000 человек [178].

В 2018 году иммигранты из стран ЕС сохранили статус наиболее многочисленной категории иностранцев в Венгрии – 52,9% (85 605 чел.) от общего числа иммигрантов прибыли из Румынии, ФРГ, Польши, Словакии, Австрии и Хорватии. Следующую по численности группу образуют иммигранты из азиатских стран – 27,6% всех иностранцев в Венгрии (44 692 чел.), при этом из них 44,5% приходится на граждан Китая. Из числа третьих стран важную группу мигрантов составляют граждане Украины, России, Сербии – 11,5% всех иностранцев в Венгрии (18649 чел.), из них около 56% приходится на украинцев [180].

В то время как иммиграционные притоки строго контролируются венгерскими властями, эмиграция граждан Венгрии увеличивается. По данным Центрального статистического управления Венгрии с 1989 года 350 000 венгров переехали за границу. Крупные венгерские диаспоры проживают на территории соседних с Венгрией государств – Австрии, Германии, Румынии, Словакии, Сербии и Украины, а также в США, Канаде и странах Западной Европы. Последние тенденции эмиграции показывают, что среди венгерских эмигрантов популярными направлениями становятся Швейцария, Нидерланды и Бельгия. По данным Всемирного банка, в 2015 году венгерской диаспорой направлено в Венгрию денежных переводов в размере 4,5 млрд. долларов США, что ставит страну на 29-е место среди государств, получающих наибольшее количество денежных переводов из-за рубежа. Следует отметить, что вступление в ЕС в 2004 году не оказало такого влияния на уровень эмиграции, как экономический кризис в 2008 году: под влиянием роста безработицы в стране все большее число венгров выезжает за рубеж. Согласно статданным в 2013 году 7,4% венгров в возрасте от 18 до 49 лет проживали за пределами Венгрии, и их число за последние годы значительно увеличилось. В 2016 году эмигрировали 29 400 венгров [181].

Вопрос исторических причин проживания этнических венгров за пределами своей родины уходит корнями во второе десятилетие XX века. Итогом Первой мировой войны для Австро-Венгрии стал распад монархии, в последующем заключенный Венгрией под давлением стран-победительниц Триантонский договор (июнь 1920 года) лишил Венгрию двух третей территории, вследствие этого приблизительно 3,5 миллионов венгров поневоле оказались за пределами своей страны. В период 1940-1950 гг. из Венгрии эмигрировало еще около 200 000 чел.

С конца 80-х годов национальная политика, включающая поддержку венгров, живущих за пределами этнической родины, становится одним из основных внешнеполитических приоритетов Венгрии [182]. Политика в отношении соотечественников за рубежом была сосредоточена, с одной

стороны, на содействие улучшению положения венгров, их вовлечению в общественно-политические процессы в странах пребывания, а, с другой стороны, поддержание связей с соотечественниками, сохранение у эмигрантов венгерской идентичности. В рамках реализации принятого курса по отношению к зарубежным венграм, в стране принят ряд законодательных актов. Так, в расчете на предоставление соответствующих прав лицам венгерского происхождения, проживающими в сопредельных государствах, прежде всего, в Румынии, Словакии, Сербии, Хорватии, Словении, Украине, венгерскими властями в 1993 году веден в действие Закон №77/1993 «О правах национальных и этнических меньшинств», нормами которого за проживающими в Венгрии не менее 100 лет меньшинствами (а именно, армянами, болгарами, греками, немцами, поляками, румынами, русинами, сербами, словаками, словенцами, хорватами, украинцами, цыганами/ромами) закреплён пакет прав, предусматривающих сохранение и свободное выражение ими своей самобытности (языка, культуры, традиций) [183].

В 2001 году в стране принят закон LXII/2001 «О венграх, проживающих в сопредельных государствах», которым на основе критерия миграционного движения разграничены понятия соотечественников – т.е. венгров, проживающих в сопредельных государствах, за исключением Австрии (не по своей воле оказавшихся за пределами исторической родины), и диаспоры – лиц венгерского происхождения, проживающих в остальных странах в результате эмиграции [184]. Закон преследовал цель содействовать развитию двусторонних отношений между проживающими в сопредельных странах венграми и их исторической родиной, сплочению венгерской нации посредством сохранения у зарубежных венгров языка, культуры, национальной идентичности. В статье 1 Закона определен круг лиц, на который распространяется его действие: таковыми являются лица венгерского происхождения, проживающие в Румынии, Словакии, Словении, Союзной Республике Югославии, Хорватии и Украине, а равно члены их семей, не имеющие венгерского гражданства по причинам, не связанным с добровольным отказом от него и не имеющим разрешения на постоянное пребывание в Венгрии (последнее можно рассматривать как поощрение их к постоянному проживанию в сопредельных странах). Законом установлены для рассматриваемой категории этнических венгров льготы и режим наибольшего благоприятствования в сфере культуры, образования и науки (как на территории Венгрии, так и в представительствах аккредитованных вузов Венгрии в сопредельных странах). Также субъектам данного закона разрешено трудоустройство на территории Венгрии, при этом выдача соответствующего разрешения на срок до трех месяцев производится без предшествующей оценки ситуации на рынке труда.

Венгрия также взяла на себя обязательство оказывать поддержку организациям, действующим в интересах венгров всех сопредельных государств [185].

С приходом к власти в 2010 году партии «Фидес», КДНП (Крестьянско-демократическая народная партия) и «Йоббик» («Движение за лучшую жизнь Венгрию»), в стране стала разрабатываться и реализовываться «политика нации», нацеленная на сплочение всех венгров мира, независимо от места их проживания [183, с. 105-106].

Венгерские власти через фонд Бетлен Габор ежегодно выделяет немалые суммы на нужды венгров, проживающих за рубежом, исходя из конкретных приоритетов, определенных на год. Сам фонд был учрежден в 2011 году с целью содействия посредством грантов процветанию и сохранению культурного наследия среди венгров, проживающих за рубежом. С 2012 года утверждаются и реализуются годовые программы по содействию этническим венгерским общинам за рубежом [186]. К примеру, 2012 год был объявлен «годом венгерского детского сада», этим была подчеркнута важная роль детских садов в системе образования зарубежных венгров. На цели венгерского дошкольного образования за рубежом Венгрией было выделено через упомянутый фонд 100 млн. форинтов [187]. 2017 год стал «годом венгерских семейных предприятий», для целевого использования венгерскими властями было выделено 2,5 млн. долларов (600 млрд. форинтов). На финансирование (максимальный размер гранта составлял приблизительно 20 000 долларов США) могли претендовать находящиеся в Венгрии семейные предприятия, имеющие экономические связи с регионами других стран, где проживают этнические венгры [188]. По заявлениям официальных должностных лиц Венгрии, в 2019 году страной удвоена финансовая помощь в отношении венгерского меньшинства в Закарпатье (10,7 млн. долл. США). Областями применения выделенных сумм обозначены образование, здравоохранение, а также социальная и культурная сферы. По словам Государственного секретаря Министерства иностранных дел и торговли Левенте Мадьяр, за последние два года адресная помощь для экономического развития венгерской общины достигла 60,6 миллионов долларов США [189].

Следует отметить, что в сопредельных странах проживает около 2 млн. этнических венгров, из которых 60% проживают в Румынии, 23% – в Словакии, 12,5% – в Сербии, 7,8% – в Украине, 3,5% – в Австрии и 0,7% – в Хорватии [188]. Особое беспокойство венгерских властей вызывает судьба 156-тысячной венгерской диаспоры, проживающей в Закарпатской области Украины. Принятие Верховной Радой Украины осенью 2017 года закона об образовании, ограничивающего право нацменьшинств обучаться (с пятого класса школы) на родных языках, и законодательном закреплении обучения исключительно на украинском языке с 2020 года, привело к напряженности венгерско-украинских отношений. По официальным заявлениям венгерской стороны упомянутый закон ущемляет права венгерских меньшинств в Закарпатье. Для оказания содействия соотечественникам в 2019 году Венгрией организованы бесплатные курсы по изучению украинского языка для неограниченного количества этнических венгров, а также для снижения градуса напряжения в отношениях между двумя странами открыты аналогичные курсы для украинцев по

изучению венгерского языка [190]. Между тем, венгерские власти требуют от Украины соблюдения рекомендаций Венецианской комиссии в части пролонгации переходного этапа для ввода нового языкового требования и освобождения частных венгерских школ от необходимости выполнения данного требования. Венгрия, являясь государством-участником ЕС и НАТО, оказывает давление на Украину для решения вышеуказанного вопроса в положительном ключе посредством блокирования заседаний двусторонней комиссии Украина – НАТО и евроинтеграционных устремлений Украины [191].

Политика поддержания венгерскими властями зарубежных соотечественников определяется европейскими политологами как *Hungarian kin-state policy* (*kin* – родня, родственник), под которой подразумевается основная ее направленность на этнических венгров, проживающих в сопредельных, близлежащих к Венгрии государствах. Основная цель такой политики заключается в том, что прилагаемые венгерскими властями усилия (экономическая, политическая, социально-культурная и иные виды помощи) способствуют сохранению их местожительства вблизи от Венгрии, предотвратив их отток в страны Западной Европы, поддержанию связи с Венгрией. Также такая политика создает благоприятные условия для трудовой миграции этнических венгров на историческую родину, благодаря чему восполняются потери, вызванные эмиграцией собственного трудоспособного населения. Помимо этого, по мнению исследователей, венгерские этнические меньшинства могут играть роль ценного актива для продвижения экономических и геополитических целей Венгрии в регионе [188].

В то же время, венгерской стороной реализуются программы, выходящие за пределы *kin-state policy*. Так, страной принимались меры в рамках запущенной в 2015 году правительственной программы «*Gyere haza fiatal*» («Возвращайся домой»), направленные на привлечение в страну молодых высококвалифицированных лиц венгерского происхождения из Великобритании. В рамках программы венграм с высшим образованием предлагались возможности для трудоустройства, содействие в жилищном вопросе [181]. Однако по размещенной в СМИ информации, со ссылкой на заявление министра национальной экономики Михай Варга, упомянутая программа не принесла желаемых результатов – в Венгрию возвратились лишь 105 молодых венгров, на что было затрачено 100 миллионов форинтов. В этой связи, с 2017 года программа прекратила свое действие [192].

С 2018 года венгерские власти в сотрудничестве с благотворительной службой Мальтийского ордена приступили к реализации госпрограммы, в рамках которой спонсируется переезд этнических венгров из Венесуэлы в Венгрию. По состоянию на начало 2019 года Венгрией по данной программе принято порядка 300 беженцев с венгерскими корнями, которым предоставлены бесплатный проезд до Будапешта, жилье сроком до одного года, языковые курсы (венгерский, английский языки), а также содействие в трудоустройстве [193].

Принимая во внимание тенденцию к росту числа эмигрирующих из страны венгров, Венгрия постепенно становится страной, нуждающейся в иностранных работниках в определенных секторах экономики. В 2017 году 42% иностранцев, которые проживали в Венгрии, приезжали с целью работы. По данным Manpower Group, более 50% венгерских фирм испытывают значительные трудности с заполнением рабочих мест, особенно в области информационных технологий и здравоохранения. В стране также существует серьезный спрос на работников ручного труда. В Венгерской миграционной стратегии, принятой в октябре 2013 года, также подчеркивается, что, хотя важно обеспечить защиту национального рынка труда, получение дополнительного труда мигрантов является необходимостью [181].

Несмотря на объективную заинтересованность в труде иммигрантов, общественное мнение остается негативным по отношению к иммигрантам. Так, результаты опроса Eurobarometer показали, что 65% венгров рассматривают иммиграцию как самую важную проблему, стоящую перед ЕС, оценивая ее выше чем терроризм и экономика. В том же опросе Евробарометр 81% венгров выразили негативное отношение к иммиграции из-за пределов ЕС, а 94% ответили, что они хотели бы получить дополнительные меры по борьбе с нелегальной миграцией [181; 194].

Согласно результатам опросов, проведенных TARKI (Social Research Institute Inc.), до 2015 года среди населения Венгрии выделялось три основных позиции по отношению к иностранцам: приблизительно 10% респондентов были позитивно настроены к беженцам, около 40% – высказывались против беженцев и 50% выразили готовность допуска в страну лишь иностранцев из числа определенных этнических групп. Уже тогда Венгрию считали страной с довольно жесткой рестриктивной миграционной политикой. Миграционный кризис в Европе способствовал росту антииммигранских настроений в стране. Проведенные в 2015-2016 годах социологические исследования на предмет выяснения отношения населения к мигрантам из третьих стран свидетельствует о постепенном ухудшении их восприятия со стороны венгров. По результатам опроса CEORG (Central European Opinion Research) 2015 года каждый второй венгр из числа интервьюированных согласился с тем, что миграционная ситуация в стране вышла из-под контроля, при этом лишь 32% респондентов были против прибытия в страну беженцев из зон конфликтов. Среди стран В 4 Венгрия демонстрировала самый высокий уровень толерантности к беженцам на тот момент. Из всего спектра возможных опасений, связанных с миграцией, у венгров преобладали негативные экономические аспекты миграции. Исследование 2016 года, проведенное в Венгрии Pew Research Center показало, что 69% опрошенных видят в большом количестве беженцев (в том числе из Сирии и Ирака) угрозу для Венгрии. Опрос TARKI (Social Research Institute Inc.) 2016 года продемонстрировал беспрецедентный рост числа венгров с антииммигрантской позицией – показатели доброжелательного отношения к иностранцам были практически равны нулю [176].

Для понимания причин изменения отношения венгерского населения к иностранцам, представляется целесообразным изучить ситуацию с беженцами в ее динамике. Прежде всего, необходимо отметить, что в период 2004-2012 гг. количество ходатайств о предоставлении убежища варьировалось от 1600 до 4672, и в 2013 году возросло до 18900. В числе причин, оказавших влияние на рост числа иностранцев, заинтересованных в получении статуса беженца, следует назвать вступление в силу с 1 января 2013 года изменений в миграционное законодательство, отменяющих заключение под стражу в отношении просителей убежища. Вследствие обострившейся миграционной ситуации венгерские власти отреагировали внесением очередных изменений на законодательном уровне, и с 1 июля 2013 года была введена возможность задержания ходатайствующих об убежище. В 2011-2013 гг. среди ходатайствующих лиц преобладали жители Косово, Пакистана и Афганистана, в последующие годы к ним добавились сирийцы, иракцы. В 2014 году число обратившихся в Венгрию за предоставлением убежища выросло в 2 раза, достигнув 42 777 чел., а в 2015 году увеличилось в 4 раза, достигнув беспрецедентного числа – 177 135 чел. (из них 36% сирийцев, 26% афганцев, 13% косоваров, 8,5% пакистанцев) [195]. В 2016 году общее количество заявок в сравнении с 2015 годом сократилось в 6 раз – до 29 432 (37% афганцев, 16,9% сирийцев, 13% пакистанцев, 11,7% иракцев), в 2017 году их число уменьшилось в 8 раз в сравнении с предыдущим годом и достигло 3397 чел. (42% афганцев, 23,9% иракцев, 16,9% сирийцев, 4,7% пакистанцев) [180]. Венгерскими властями в 2015 году защита была предоставлена в 508 случаях (2016 год – 432, 2017 год – 1291): беженцами признаны 146 лиц, т.е. удовлетворено 0,08% от общего числа ходатайств об убежище (2016 год - 154 лиц, 2017 – 106), 356 соискателей получили вспомогательную защиту (2016 год – 271, 2017 год – 1110), 6 – право на допустимое проживание (2016 год – 7, 2017 год – 75) [180].

Важно подчеркнуть, что из стран Вышеградской группы Венгрия больше других столкнулась с миграционными потоками из Африки и стран Ближнего Востока в Европу. Находясь в силу географического расположения первой страной на пути иммигрантов, движущихся в Европу по балканскому маршруту, в Венгрию с начала 2015 года прибыло более 140 000 выходцев из упомянутого региона, большинство из которых достигли страны незаконно, через сербско-венгерскую границу. Необходимость предпринять меры по недопущению неконтролируемого проникновения на территорию страны нежеланных гостей подтолкнула Правительство Венгрии во главе с премьер-министром Виктором Орбаном к экстренным мерам. В числе таких мер было сооружение в конце лета 2015 года специальных заграждений длиной в 175 километров на границе Венгрии с Сербией, второе заграждение в 41 километр было возведено на границе с Хорватией. Эти действия венгерского правительства были расценены как недоброжелательные по отношению к ищущим убежища и вызвали в ответ негативный отклик Комиссии ЕС и стран-партнеров европейского содружества. Важно подчеркнуть, что венгерской стороной не допущено нарушение Шенгенских правил. Выстроенные

заграждения размещены по внешней границе Шенгенского пространства – на границе с Сербией, Хорватией, Македонией и Румынией [103, с. 114]. Планы Венгрии соорудить забор внутри Шенгена на границе со Словенией не были реализованы, что свидетельствует о важности сохранения для Венгрии функционирования Шенгена и незыблемости принципа свободы передвижения [196].

Огромное количество обращений о признании статуса беженца и предоставлении убежища повлияло на пересмотр действующей до миграционного кризиса процедуры рассмотрения соответствующих ходатайств и внесение изменений в миграционное законодательство. Постановлением Правительства №191/2015 был утвержден перечень безопасных стран происхождения и безопасных третьих стран [197]. Законом СХХVII от 2015 года введена ускоренная процедура по делам об убежище, предусматривающая сокращение сроков подачи ходатайств и приостановление возможности подать апелляцию на принятое решение. Нормами упомянутого закона было установлено, что прибытие ходатайствующего об убежище лица из безопасной третьей страны, если данное лицо располагало возможностью обратиться там с ходатайством об убежище или на территории данной третьей страны проживают его родственники, является основанием для признания ходатайства неприемлемым. В ответ на такое решение компетентных органов Венгрии, ходатайствующее об убежище лицо имеет право в течение 3 дней предоставить в адрес первых пояснение об обстоятельствах, препятствующих ему рассматривать данную третью страну безопасной [177, р. 24].

Положениями Закона СХL от 2015 года предусмотрена возможность объявления в стране кризисной ситуации, вызванной массовой иммиграцией, в случае, если какие-либо обстоятельства, сопряженные с миграционной обстановкой, несут непосредственную угрозу безопасности, общественному порядку и здоровью населения. На основании данного Закона Правительство 15 сентября 2015 года объявило чрезвычайное положение в двух южных областях страны [198], с 9 марта 2016 года чрезвычайное положение объявлено на всей территории Венгрии [199] и в последующем было продлено вплоть до 6 сентября 2018 года [177, р. 25].

С целью противодействия нелегальной иммиграции в 2015 году Венгрией внесены изменения в уголовное законодательство: криминализованы незаконное пересечение государственной границы и повреждение приграничных заграждений, за данные деяния введено наказание в виде лишения свободы сроком от трех до десяти лет. Для информирования мигрантов о рисках, связанных с нарушением новых положений венгерского законодательства, власти страны организовали распространение за рубежом информационных бюллетеней среди мигрантов с предупреждением о последствиях незаконного прибытия в Венгрию [200]. По состоянию на 30 ноября 2016 года за незаконное пересечение государственной границы осуждено 2843 человек. С 5 июля 2016 года в Закон о государственных границах введено новое положение, наделяющее органы полиции

полномочиями выдворять (без ареста и судебного разбирательства) незаконно проникших на территорию страны мигрантов, в случае их задержания в пределах 8 километров от границы Венгрии с Сербией и Хорватией. В марте 2017 года вступила в силу поправка к закону, в силу которой нормы данного положения стали действовать на всей территории страны на время чрезвычайного положения, вызванного массовой иммиграцией. Имеющиеся статистические данные свидетельствуют о резком уменьшении количества осужденных за данные деяния (2016 г. – 7; 2017 г. – 0) [201].

В октябре 2016 года по инициативе Правительства Венгрии состоялся референдум на предмет выяснения отношения населения страны к исполнению решения Европейского Совета 2015/1601 от 22 сентября 2016 года о расселении беженцев среди стран ЕС в обязательном порядке. Обращенный к венгерскому населению вопрос референдума был поставлен следующим образом: «Вы хотите, чтобы ЕС обладал правом расселять в Венгрии невенгерских граждан без согласия Национального Парламента?». При минимальной явке на референдум 50% избирателей, во всенародном опросе по миграции проголосовало лишь 43% жителей. При этом приблизительно 98% из числа принявших участие в референдуме проголосовали против соответствующей политики ЕС. По итогам референдума Премьер-министр страны рекомендовал лидерам ЕС обратить внимание на результаты голосования венгерского народа, отражающие отношение жителей страны к решению ЕС по обязательным квотам, и сообщил о намерении внести соответствующие изменения в Основной закон страны [202]. В последующем Министр юстиции инициировал внесение поправки в Конституцию страны, согласно которой иностранное население не может быть расселено в Венгрии, однако данное предложение не получило поддержки и было отклонено [177, р. 20].

В 2017 году на почве действий венгерского правительства в сфере миграционной политики перед Венгрией возникла угроза применения в отношении нее санкций согласно статье 7 Договора о Европейском Союзе. Положения упомянутой статьи предусматривают условия и процедуру наложения санкций на государство ЕС в случае, если будет установлено, что существует явная угроза серьезного и систематического нарушения данным государством ценностей ЕС: уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам [203]. Одним из поводов для критики со стороны Комиссии и Парламента стало принятие Венгрией закона, нормы которого допускают задержание беженцев на венгерских границах с Сербией и Хорватией. 17 мая Комиссия по данному факту инициировала разбирательство. В Европарламенте мнения депутатов относительно мер, подлежащих применению к Венгрии, разделились. Принятая в итоге резолюция Парламента призывает к отмене Венгрией данного закона, в противном случае будут применены санкции. Первый вице-председатель Комиссии Ф. Тиммерманс сделала заявление от имени Комиссии о нецелесообразности применения к Венгрии статьи 7 Договора о ЕС ввиду

отсутствия признаков систематических угроз нарушения принципов верховенства права и демократии [204].

Другим поводом для критики со стороны институтов ЕС стала инициатива венгерского правительства выяснить отношение граждан Венгрии к миграционной политике ЕС посредством распространения 1 апреля 2017 года среди населения опросника с призывом «Остановите Брюссель». Негативная реакция Комиссии была обоснована наличием в опроснике утверждения о том, что решения Брюсселя несут угрозу безопасности и суверенитету Венгрии. В ответ Ф. Тиммерманс в своем заявлении отметил некорректность термина «Брюссель», поскольку принятие решений в ЕС происходит путем совместных действий стран-участниц и национальных правительств. Выступая перед Европейским Парламентом 26 апреля, глава венгерского правительства подчеркнул, что данное мероприятие является частью регулярной практики консультаций в рамках подготовки позиции правительства Венгрии на действия Брюсселя. В. Орбан подтвердил приверженность Венгрии целям и ценностям ЕС, однако, отметил, что неудовлетворенность тем, как функционирует Евросоюз, подталкивает Венгрию к открытому выражению критических замечаний, а также приложению максимальных усилий для осуществления реформ в ЕС [205].

В сентябре начался новый виток напряженности в отношениях между Венгрией и Комиссией ЕС, обусловленный отказом ЕС компенсировать Венгрии 50% расходов, понесенных ею в результате постройки заграждений на своих границах с Сербией и Хорватией, призванных предотвратить незаконную миграцию. Сумма, заявленная венгерской стороной к компенсации, составляет 400 млн. евро, В своем заявлении Комиссия ЕС подчеркнула готовность поощрять усилия государств-членов ЕС в области защиты внешних границ ЕС, но не финансировать возведение государствами на своих границах заграждений [206].

В 2018 году Венгрией внесены изменения в Конституцию страны, согласно которым никто не может негативно влиять на состав населения Венгрии, вследствие этого квоты ЕС по расселению лиц, ищущих убежище, признаются Венгрией неконституционными [207]. За поправками в Основной закон последовало принятие Парламентом Венгрии 20 июня 2018 года ряда законов, известных как «Stop Soros», положения которых дают правовое основание для уголовного преследования некоммерческих организаций, оказывающих содействие нелегальным мигрантам [208], прибывшим в Венгрию из нешенгенских стран и не находящихся в непосредственной опасности. За данное преступление предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком до 1 года [207]. Принятию пакета законов «Stop Soros» предшествовало проведение Правительством Национальных консультаций с гражданами Венгрии посредством рассылки в конце 2017 года опросника. По пояснениям Правительства необходимость принятия данных мер объясняется тем, что миграционный кризис вызван и разжигается американским инвестором венгерского происхождения Джорджем Соросом, в планах которого стоит

ежегодное расселение одного миллиона мигрантов в Европе. Неправительственные организации, оказывающие содействие мигрантам, участвуют в реализации этого плана, действуя от имени Сороса и его агентов [177, p. 28; 209].

Представляется важным отметить, что политика Венгрии, при поддержке стран Вышеградской группы, принесла свои плоды. 29 июня 2018 года на саммите ЕС в Брюсселе было озвучено, что страны V4 освобождаются от обязательного участия в миграционных программах (в том числе, принудительных квотах) и могут вносить свой вклад в других формах. Было принято решение о том, что расселение лиц, ищущих убежище, будет осуществляться на добровольной основе государств-членов ЕС. Также была одобрена идея председателя Евросовета Д. Туска о создании региональных разгрузочных платформ за пределами Европы для мигрантов третьих стран [175]. С подобным предложением премьер-министр Венгрии обращался к странам и институтам ЕС еще в 2016 году, однако тогда не был услышан.

18 июля 2018 года министр иностранных дел Венгрии Петер Сийярто выступил с официальным заявлением о выходе Венгрии из переговорного процесса по Глобальному соглашению ООН о безопасности, упорядочении и регулировании миграции. Отказ участвовать в подписании данного документа венгерская сторона обосновала тем, что его положения поощряют миграцию и, в конечном итоге, воодушевят миллионы людей мигрировать, что в свою очередь противоречит интересам безопасности Венгрии [210]. Таким образом, Венгрия стала второй страной после США, выступившей против подписания данного соглашения ООН.

В августе 2018 года законодательством Венгрии введен иммиграционный налог на неправительственные организации, поддерживающие иммиграцию, который определен в размере 25 % их бюджета. Таким образом, на любой доход, полученный НПО из иностранных или внутренних источников в целях содействия иммиграции, действует иммиграционный налог, за счет которого в последующем венгерским Правительством планируется финансировать мероприятия по укреплению границ страны и приему лиц, ищущих убежища. Комиссией очередное нововведение в Венгрии рассматривается как ограничивающее реализацию основных прав [211].

3.2 Польский опыт миграционного менеджмента

Традиционно Польша считалась страной эмиграции. В то же время тенденции последнего времени дают экспертам основания отмечать постепенную трансформацию миграционного статуса Польши. Численность иностранного населения в Польше постепенно увеличивается. Иммиграция в Польшу носит преимущественно временный и циркулярный характер, основные группы вновь прибывших мигрантов приезжают из восточноевропейских стран, в частности из Украины [212]. По статистическим данным в 2016 году количество иммигрантов в сравнении с предыдущим годом возросло на 15% и достигло 98400 чел. Как и в 2015 году иммиграционный рост

поддерживался за счет граждан Украины, которые составили 23% от общего числа иммигрантов. Из числа третьих стран основные группы мигрантов представлены гражданами Беларуси, России, Вьетнама и Китая – впрочем, на каждую из них приходилось менее 3% от общего числа иммигрантов.

Наблюдается тенденция роста показателей по выданным польскими властями иностранцам разрешениям на временное проживание: по сравнению с 2015 годом их количество увеличилось на 33% и составило 86 600. В 2017 году существенно (на 40% в сравнении с 2016 годом) увеличилось число зарегистрированных работодателями деклараций о временном трудоустройстве граждан третьих стран (Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы, России, Украины) [213]. Общее количество выданных иностранцам разрешений на работу в 2017 году составило 235 626 (почти в 2 раза больше, чем в 2016 году), при этом около 82% из них приходилось на иммигрантов из Украины (в 2016 году – 83% от общего числа разрешений на работу выдано украинцам) [214] (рисунок 1).

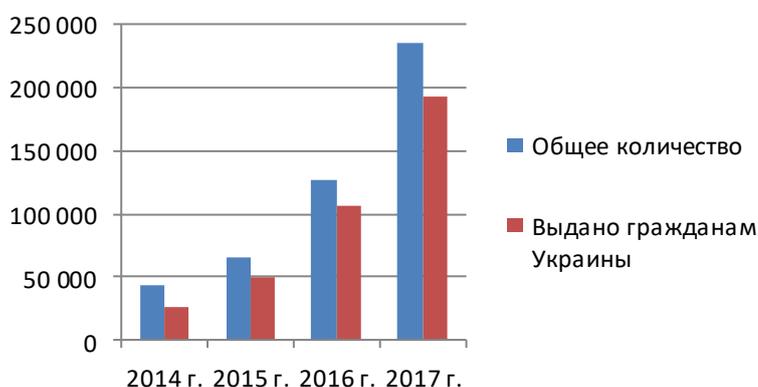


Рисунок 1 – Разрешения на работу, выданные иностранцам в Польше

Примечание – На основании данных источника [215]

Порядка 65 800 иностранных студентов были зачислены на обучение в учебные заведения Польши на 2016-2017 академический год, из них 54% – украинцы, 8% - белорусы [213], что в 3 раза превышает аналогичные показатели по состоянию на 2010-2011 академический год [214].

Продолжается рост эмиграции: по официальным данным по состоянию на 31 декабря 2016 года за пределами страны проживало 2,5 млн. граждан Польши, большей частью с целью трудоустройства (на 5% больше, чем в предыдущем году). Наиболее привлекательными странами для эмигрирующих польских граждан являются Великобритания (31%) и Германия (27%) [213].

По данным Евростата, в 2017 году в Польше количество обратившихся за представлением убежища уменьшилось на 69% (т.е. более чем втрое), достигнув 3005. В процентном соотношении на Польшу приходится 0,5% от общего числа обращений об убежище, поданных в ЕС. Как и в 2016 году, 71% обращений (2120) подано российскими гражданами, 10% (300) – украинцами и 3% (85) – таджиками [216]. По результатам рассмотрения польскими властями

защита предоставлена 480 лицам, нуждающимся в убежище. Количество отклоненных ходатайств об убежище составило 76% [213].

Миграционный кризис 2015 года практически не затронул Польшу. Территория страны не была звеном в транзитном маршруте, которым следовали беженцы из Ближнего Востока и Северной Африки. Помимо этого, Польша не участвовала в программах ЕС по расселению беженцев (по решению Европейской Комиссии Польша была обязана разместить на своей территории около 6000 беженцев из Греции и Италии, а также приблизительно 1000 беженцев из Ливана). Как отмелась во второй главе работы, Польша поддержала своих партнеров по Вышеградской группе – Чехию, Словакию и Венгрию – выступив из соображений безопасности против обязательных квот на расселение беженцев на своей территории. Здесь представляется важным подчеркнуть, что смена курса миграционной политики произошла в 2015 году и была обусловлена факторами внутривнутриполитического характера: предыдущее правительство Польши было согласно с предложенным ЕС квотным распределением беженцев, пришедшее же к власти новое правительство во главе с Биатой Шидло отказалось от выполнения прежних договоренностей по данному вопросу. Для Польши более значительные последствия для миграционной ситуации в стране имели украинские события. Вместе с тем, власти Польши в миграционном вопросе, способах его урегулирования и участия стран ЦВЕ в данном процессе придерживались общего курса, выработанного в рамках Вышеградской группы. Так, к примеру, в поддержку предложенной Словакией концепции «гибкой солидарности» министр иностранных дел Польши В.Ващиковский подчеркнул, что экономически менее развитые страны ЕС могут внести свою лепту в разрешение кризисной миграционной ситуации, в частности, посредством реализации гуманитарных программ и оказания содействия временным поселениям для беженцев, построенных в странах, вблизи к зонам нестабильности [217].

В то же время, миграционный кризис отразился на проводимой Польшей политике в отношении беженцев. Польскими властями были введены существенные ограничения, направленные на сокращение миграционных потоков, прибывающих с восточных границ. Долгие годы польско-белорусский пограничный переход в Тереспале был основным местом подачи ходатайств о предоставлении убежища, которым пользовались преимущественно выходцы из постсоветского пространства (прежде всего, из Чечни). С середины 2015 года наметилась устойчивая тенденция отклонения Пограничной Службой прошений на получение статуса беженца по причинам отсутствия у ходатайствующих лиц действующей визы или документа на въезд. По имеющимся данным, количество отклоненных прошений с января по сентябрь 2015 года составило 17 376, и увеличилось в 5 раз в аналогичный период 2016 года, достигнув 72 528. По заявлению Министра внутренних дел Польши Мариуша Блащака, озвученного в августе 2016 года, чеченцы не нуждаются в защите, поскольку их страна не находится в состоянии войны, и что ситуация в

Тереспале демонстрирует появление нового транзитного маршрута для притока мусульманских мигрантов в Европу [176].

В 2016 году Сейм Польши (нижняя палата Парламента) принял три резолюции, в которых выражено несогласие с принудительным перемещением беженцев на территорию Польши из других стран ЕС. В итоге, Польшей не было принято из Греции и Италии ни одного лица, ищущего убежище, по схеме переселения ЕС. Антииммигрантские настроения сильны не только на государственном уровне, но и разделяются широкой общественностью. По результатам исследования, проведенного в октябре 2017 года Польским центром изучения общественного мнения, 75% поляков высказались против принятия Польшей ближневосточных и североафриканских беженцев из Греции и Италии в рамках механизма переселения. Мнение 74% поляков осталось неизменным даже, если отказ в приеме беженцев повлечет за собой потерю выделяемых Польше из фондов ЕС денежных средств [218]. Представляется необходимым отметить, что помимо опасений социально-культурного и политического характера исследователи в числе превалирующих среди поляков причин такого отношения к иммигрантам выделяют также беспокойство населения относительно справедливого распределения ресурсов в экономике страны и увеличения на фоне роста иммиграции уровня преступности [219].

По данным Евростата в 2017 году Польша демонстрировала самые низкие после Словакии показатели среди стран ЕС по числу обратившихся за признанием статуса беженца – 79 человек на 1 миллион населения страны (на 69% меньше по сравнению в 2016 годом). При этом, как отмечалось выше, тремя доминирующими этническими группами ищущих убежище в Польше являются русские (70% от общего числа заявлений), украинцы (13%) и таджики (3%) [216].

3.2.1 Иммиграционные процессы в современной Польше и трансформация миграционной политики

С конца 1980-х годов Польша постепенно превращается в страну транзита и иммиграции. После вступления Польши в состав ЕС привлекательность страны в глазах иммигрантов существенно возросла. Прежде всего, речь идет о населении сопредельных государств: России, Украины, Беларуси. Вследствие пространственно-географической, культурно-языковой близости, относительно незначительных финансовых затрат граждане данных государств проявляют заинтересованность в миграции в Польшу, имеющей преимущественно экономический краткосрочный характер, и представляют самую многочисленную иммиграционную группу в Польше. Следующей по численности группой иммигрантов являются вьетнамцы. Затрагивая исторический аспект, отметим, что первыми иммигрантами из Вьетнама были студенты времен социализма, оставшиеся в Польше на постоянное проживание. Следующая волна вьетнамцев численностью 25-30 тыс. человек прибыла в Польшу в конце 1980-х – начале 1990х из ГДР под

влиянием изменения политической системы Польши и открытия границ для мигрантов. В Польше вьетнамцы заняли нишу коммерции текстильными изделиями. В целом, вьетнамская диаспора считается экспертами довольно развитой и хорошо организованной, она осуществляет поддержку своих соотечественников, обеспечивает их рабочими местами, выпускает в Польше несколько газет на вьетнамском языке. На польском рынке труда присутствуют также граждане стран ЕС, Канады и США, занимающие зачастую позиции экспертов, консультантов, управленцев на предприятиях, а также осуществляющие педагогическую деятельность [220].

По данным Управления по делам иностранцев Польши (Евростат) число иммигрантов после вступления страны в ЕС постепенно увеличивалось: с 278,3 тыс. человек в 2005 году до 496,4 тыс. человек в 2016 году. В период с 2010 по 2015 годы иммиграционные потоки варьировались в пределах от 424,3 до 464,7 тыс. человек в год. В 2017-2018 гг. Польша стала лидером среди стран ЕС по числу выданных иностранцам (в большей степени украинцам) разрешений на проживание: 683 000 в 2017 году и 635 000 в 2018 году.

В соотношении с количеством населения Польши, доля иммигрантов не превышает 4,7%. Приблизительное число проживающей в Польше мусульманской общины составляет 20 тысяч человек, т.е. менее 0,1% населения. В силу рестриктивной государственной политики в области предоставления убежища, а также заинтересованности лиц, ищущих убежище, попасть в более процветающие страны Европы, Польшу не затронул поток беженцев с Ближнего Востока и Африки [221] (таблицы 2, 3).

Таблица 2 - Мигранты в Польше

Показатель	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Численность мигрантов, тыс.	278,3	424,3	434,2	435,9	439,2	449,4	464,7	496,4	683,0	635,0
Доля мигрантов в населении (%)	0,7	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,8	1,7
Количество заявлений об убежище (шт)	3590	775	750	740	695	1145	1515	9780	3005	4131
Примечание – Составлено на основании источников [221, с. 141; 222, 223]										

Таблица 3 – Польша. Миграция на постоянное место жительства

Миграция	2013 год	2014 год	2016 год	2017 год	2018 год
Иммиграция	12199	12330	13475	13324	15461
Эмиграция	32103	28080	11970	11888	11849
Примечание – На основании данных источника [224]					

Говоря о государственно-правовом регулировании миграционной сферы, следует отметить, что начиная с 1989 года, миграционная политика Польши под влиянием трансформаций политического, социально-экономического характера, претерпела серьезные изменения. Можно выделить следующие

основные периоды ее развития: 1) период институционализации (1989-2001); 2) период европеизации (2001-2004); 3) период стабилизации (2004-2014); 4) период пересмотра миграционной политики под влиянием миграционного кризиса (2015 – по настоящее время).

В первый период перед Польшей стояло несколько важнейших задач: сформировать законодательную базу в целях эффективного контроля миграционной ситуации в изменившихся условиях, создать соответствующий институциональный каркас, преобразовать и модернизировать стратегические подходы к управлению миграцией на государственном уровне. Значимыми характеристиками этого времени стало открытие в 1989 году границ Польши, введение разрешения на въезд иностранцев и их трудоустройство. В 1991 году Польшей подписана Конвенция 1951 о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года, внесены изменения в действующее законодательство в части установления процедуры признания статуса беженца (решение принимается министром внутренних дел по согласованию с министром иностранных дел). Также польской стороной подписано Соглашение о реадмиссии со странами Шенгена и введен безвизовый режим с шенгенскими странами. В рамках институциональных преобразований в 1993 году в МВД создано Управление по миграции и беженцам, в последующие годы переименованное в Департамент по миграции и вопросам беженцев [225]. В 1997 году по инициативе Министерства внутренних дел принят отвечающий стандартам ЕС Закон об иностранцах, нормы которого устанавливали правила въезда, пребывания и выезда иностранцев за пределы Польши. Данным законом была введена в правовой оборот базовая терминология миграционной тематики, принятая в ЕС, предусмотрены механизмы противодействия нелегальной миграции, а также четко разграничены полномочия различных ведомств в сфере миграции. В соответствии с Законом иностранцем признано считать лицо, не имеющее гражданства Польши. В последующем на законодательном уровне иностранцы стали подразделяться на две категории: 1) граждане стран ЕС и Европейской экономической зоны и 2) граждане третьих стран; принадлежность к той или иной категории наделяла иностранных граждан определенными правами и обязанностями. В результате проведенных реформ, ключевые полномочия по осуществлению миграционного контроля были распределены между Министерством внутренних дел и административного управления (функции надзора и политической ответственности за стратегическое планирование эффективного миграционного контроля) и Пограничной службой (функции приведения в исполнение таких мер правоприменительного характера, как задержание нелегальных мигрантов, реадмиссия, высылка) [226].

На втором этапе продолжает доминировать работа, нацеленная на улучшение системы контроля на границах и внутри страны, модернизацию правовой, институциональной систем в сфере управления процессами пребывания иностранцев в Польше. В рамках подготовки к вступлению в ЕС, в Польше проведен ряд законодательных реформ в миграционной сфере: приняты новые законы об иностранцах (2003), о предоставлении защиты

иностранцам на территории Польши (2003). В целом, данный период характеризуется актуализацией потребности в разработке и внедрении механизмов по регулированию процессов въезда, проживания иностранных граждан в Польше, принятии мер реагирования на транзитную миграцию.

После вступления в ЕС, Польша превратилась в важное звено европейской миграционной системы, что обусловило дальнейшую работу по приведению польской нормативно-правовой базы в соответствие с общеевропейскими требованиями. В данный период в Польшу иммигрировали население постсоветского пространства, граждане азиатских стран (преимущественно, из Вьетнама и Китая). Динамика развития миграционных процессов свидетельствовала о необходимости совершенствования миграционного законодательства и принятия мер, направленных, с одной стороны, на защиту рынка труда от иммигрантов, а с другой, обеспечение контролируемого уровня открытости государства для иностранцев. Особое значение придавалось выполнению взятых на себя в рамках ЕС обязательств по обеспечению эффективного пограничного контроля с целью недопущения продвижения нелегальных мигрантов через Польшу в другие страны ЕС.

Смена правительства в октябре 2015 года и начавшийся в Европе миграционный кризис положили начало четвертому периоду, в рамках которого польская миграционная политика, прежняя нормативно-правовая база в сфере миграции и убежища стали предметами пересмотра и внесения серьезных корректив. Важнейшим приоритетом в миграционной политике стало обеспечение государственной безопасности. В этой связи, в условиях роста масштабов иммиграции, меры реагирования Польши на миграционный кризис на пространстве ЕС и соседних стран отражали приоритет госбезопасности: более распространенными стали отказы иностранцам во въезде в Польшу, контроль за выдачей иммигрантам разрешений на трудоустройство и проживание ужесточился [225, р. 34]. Миграционная стратегия 2012 года, предусматривающая благоприятные условия для въезда иностранцев с целью учебы и трудоустройства в Польше, была отменена в октябре 2016 года. По официальным заявлениям причиной этому послужила сложная миграционная ситуация в Европе и самой Польше, в которую в последние годы хлынуло беспрецедентное число мигрантов из Украины. По состоянию на первое полугодие 2018 года в Польше отсутствовал официальный политический документ по миграционным вопросам. Однако в 2018 году по решению Совета министров были утверждены социально-экономические приоритеты миграционной политики: миграционная политика должна быть адаптирована к текущей ситуации и отвечать потребностям польского рынка труда, где иммигрантам отводится роль дополнения, а не замены труда местных работников; серьезное значение придается созданию условий для возврата репатриантов, перевода их коммерческой деятельности в Польшу, предотвращения дальнейшей эмиграции и роста обратной миграции.

В 2018 году процедура упрощенного доступа на польский рынок труда была упразднена. Упрощенный доступ, введенный Польшей для иностранцев в

2007 году, предусматривал возможность получения визы с правом на работу в Польше в течение 6 месяцев в году. Механизм оформления трудоустройства был очень простым, быстрым и бесплатным; работодателю необходимо было представить для регистрации в местном управлении по труду декларацию, подтверждающую его намерение принять на работу иностранное лицо. Согласно поправкам 2018 года от работодателя требуется регистрация не только декларации, но и самих иностранцев. Законодательно введена возможность ограничения в трудоустройстве иностранцев посредством определения максимального числа разрешений на работу (в том числе, на сезонные работы) и деклараций работодателя на привлечение иностранного труда за год. Также существует возможность введения квот и ограничений для конкретных регионов, профессий, типов трудовых договоров, заключаемых с гражданами иностранных государств, и типов организаций, принимающих на работу иностранцев [218, р. 4-7].

12 февраля 2018 года вступили в силу поправки к Закону об иностранцах. В числе изменений – необходимость владения иностранцами, претендующими на постоянное проживание в Польше, польским языком (уровень B1). Под данную норму закона не подпадают дети до 16 лет, лица, которым предоставлена международная защита, жертвы торговли людьми, иностранцы с польскими корнями. Поправка в закон инкорпорирует в национальное законодательство соответствующую директиву ЕС, предусматривающую ввод нового временного жительство для иностранных работников, обладающими востребованными на польском рынке труда навыками. Такие лица в последующем могут претендовать на получения постоянного вида на жительство в Польше в облегченном формате (4 года вместо от 5 до 10 лет). Данная поправка рассчитана, в том числе, на иностранных выпускников польских университетов, для которых властями создаются благоприятные условия для последующего трудоустройства в стране.

С 1 января 2018 года начали действовать изменения в Закон о занятости и учреждениях рынка труда. Включение в местное законодательство директивы ЕС о сезонных рабочих способствовало вводу нового механизма в области краткосрочной занятости иностранцев – особого типа разрешения на работу для иностранцев, предусматривающего возможность трудоустройства до девяти месяцев в год в сферах сельского хозяйства, садоводства и туризма. При этом граждане Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы, России и Украины получают такое разрешение без прохождения проверки рынка, и могут работать в Польше до 6 месяцев в год во всех секторах, за исключением тех, для которых законодательно предусмотрена необходимость обращения в местные органы по трудовой занятости. Данным законом также предусмотрена возможность введения ежегодных квот на разрешения на трудоустройство, сезонные работы и заявления работодателей, 2018 год определен как переходный период для полной имплементации всех нововведений в Закон о занятости.

Другие законодательные изменения 2017 года создают наиболее благоприятные условия для иностранцев польского происхождения.

Обладатели Карты поляка, подавшие заявление на постоянное проживание, теперь имеют право на денежное пособие в течение девяти месяцев. Сроки получения ими польского гражданства сокращены до 1 года. Вступившие в силу в мае 2017 года поправки в закон о репатриации улучшили возможности для переселения и оказания содействия иностранцам с польскими корнями из стран Азии и бывшего СССР [213].

В Польше органами государственной власти, наделенными полномочиями в сфере миграции являются Министерство внутренних дел и администрирования с двумя контролируруемыми органами – Пограничной службой и Управлением по делам иностранцев (надзорные и контрольные функции в сфере защиты границ, координация реализации миграционной политики, вопросы гражданства и репатриации); Министерство семьи, труда и социальной политики (область компетенции – трудовая миграция, разработка стратегий и политики привлечения иностранных граждан на польский рынок труда, вопросы интеграции иностранцев); Министерство иностранных дел (разработка и имплементация визовой политики, контроль работы польских диппредставительств за рубежом, в том числе в области реализации визовой политики, поддержание связей с польскими диаспорами); Национальная инспекция по условиям труда (функции надзора и контроля в сфере соблюдения трудовыми законодательства на территории Польши всеми работодателями/ индивидуальными предпринимателями, привлекающими иностранную рабочую силу); Центральное статистическое бюро (сбор и анализ статданных в сфере миграции); Совет по делам беженцев (вторая инстанция по обжалованию решений о предоставлении защиты лицам, ищущим убежище); воеводства (орган первой инстанции по административным процедурам в части легализации пребывания иностранцев и оформления разрешения на трудоустройство); 16 административных судов и Верховный административный суд [218, р. 22-23; 225, р. 70].

3.2.2 Польские диаспоры во внешней политике Польши

Для того, чтобы понять значимость и действительный потенциал польской эмиграции, представляется важным осветить исторические условия, в которых складывалось и под влиянием которых развивались эмиграционные процессы с участием поляков.

Начиная с XIX века, Польша стала страной, характеризующаяся огромными эмиграционными волнами. При этом эмиграция поляков носила как долгосрочный характер (в период с 1860 по 1940 гг. из страны выехали и осели в США 1,7 миллионов поляков), так и проявлялась в кратковременных выездах польского населения преимущественно во Францию и Германию. Последствиями Второй мировой войны стало то, что 5 миллионов поляков в результате военных действий оказались вне Польши и тем самым остались перед выбором, где будет место их проживания. В последующие 1945-1948 годы около 4 млн. поляков подверглись насильственным депортациям и переселениям. Начиная с 1960-х годов, эмиграция меняет свой характер,

доминирующая роль приходится на экономическую и краткосрочную эмиграцию. Польские эксперты (Петр Казмарчук, Марта Томичек, Дариуш Стола, Барбара Саксон), ссылаясь на проведенные исследования отмечают, что несмотря на декларированные ограничения миграционной политики того времени, по факту правительство Польши позволяло полякам эмигрировать. И хотя доминировала эмиграция в дружественные социалистические страны, поляки проявляли также миграционную мобильность в западные страны – так, в период с 1971 по 1980 гг. в страны Западной Европы эмигрировали 4,2 млн. поляков. В следующее десятилетие эмиграция стала массовым явлением. Дариуш Стола о периоде с 1980 по 1990 сообщает следующие сведения: в 1984 году на запад выехало 588 000 поляков, в 1985 – 1.1 млн., в 1988 – 2.800 млн., в 1989 – 19 млн. При этом, при сопоставлении с официальными данными Центрального управления статистики обнаруживаются огромные различия – официально зарегистрированными эмигрантами значатся лишь 270 тыс. поляков. Изложенное позволяет упомянутым исследователям утверждать о том, что в упомянутые периоды времени большая часть эмигрантов были «невидимками», т.е. официально не регистрировались [227].

В числе преимуществ пребывания Польши в составе ЕС особое значение для поляков имеет право свободного передвижения и трудоустройства в странах Евросоюза, реализация которого способствует снижению уровня безработицы в стране и обеспечивает поступление денежных переводов (приблизительная сумма переведенных в Польшу денежных средств за период 2004-2014 гг. составляет 36,4 млрд. евро). По различным оценкам до вступления Польши в ЕС за пределами страны временно находились 0,8 млн. поляков, в 2014 году количество пребывающих за границей поляков увеличилось приблизительно до 2 млн., 80% из которых находятся в странах ЕС [228]. В целом же, польская община за рубежом весьма многочисленна – по некоторым оценкам число поляков и лиц польского происхождения достигает 18-20 млн. человек, из которых приблизительно треть составляют поляки, родившиеся и выросшие в Польше, и две трети являются лицами польского происхождения, степень их связи с Польшей может варьироваться от устойчивой до крайне слабой. Тем самым, в соотношении с количеством собственных жителей Польша занимает шестое место в мире по числу находящихся/проживающих за рубежом поляков. Открытая иммиграционная политика стран Запада во второй половине XX века привела к эмиграции и оседанию там большого числа лиц польского происхождения: к наиболее многочисленным относится польская община в США (по результатам опроса 2012 года задекларировано 9 млн. 660 тыс. поляков), Канаде (1 млн.), Австралии (170 тыс.) и странах Южной Америки – Бразилии (1 млн. 500 тыс.), Аргентине (120 тыс.). Приблизительное число поляков и лиц польского происхождения в Европе достигает 4 млн. 200 тыс. (преимущественно в Германии, Великобритании, Франции, странах Бенилюкса, Скандинавии, странах Вышеградской группы). И еще около одного миллиона проживают на

территории стран бывшего Советского Союза (Беларусь, Литва, Украина, Казахстан, Латвия, Россия).

Польша различает четыре категории эмигрантов: 1) польские меньшинства (эмигранты не по своей воле, а ставшие таковыми вследствие изменения границ Польши под влиянием исторических факторов) 2) полония (потомки поляков, покинувших Польшу по экономическим, политическим и иным причинам, родившиеся за пределами Польши), 3) эмигранты времен Второй мировой войны и последующих десятилетий (до 90-х годов XX века) и 4) мигранты, пользующиеся правом свободного передвижения после вступления Польши в ЕС в 2004 году. В основе разграничения лежат такие критерии, как связанность проживающих за рубежом поляков с Польшей, степень владения польским языком, их национальная идентичность, исходя из которых, определяются наиболее эффективные формы взаимодействия Польши с той или иной категорией эмигрантов. В качестве одного из лучших связующих звеньев между польской общиной и мигрантами нового времени (после вступления в ЕС) Польша рассматривает эмигрантов третьей категории – выехавшие в 1945-1990 гг., как правило, имеют устойчивые связи с Польшей, поддерживают отношения с оставшимися на исторической родине родственниками, хорошо знают польский язык и с готовностью сотрудничают с Польшей. Связь полонии с Польшей зачастую несколько слабее, члены полонии в своем большинстве не владеют свободно польским языком, но остаются приверженными нормам национальной традиции и культуры; потенциал полонии в настоящее время реализуется лишь частично, проявляясь, в частности, в сфере продвижения за рубежом национальной культуры, привлечения инвестиций, содействия в развитии бизнес-проектов. Относительно представителей польских меньшинств можно отметить, что отсутствие устойчивых связей с исторической родиной влияет на постепенную утрату знания польского языка, поэтому Польша взяла на себя обязательство содействовать сохранению среди польских меньшинств за рубежом национального языка, народных традиций, и в целом, польской идентичности. Мигранты четвертой категории являются гражданами Польши, выехавшими за пределы страны в целях трудоустройства или обучения. Для этой категории эмигрантов польский язык является основным языком общения, вместе с тем, лишь небольшая доля эмигрантов рассматриваемой категории заинтересована в сотрудничестве с Польшей или вовлечена в общественную жизнь польской общины, их цели больше сориентированы на решение текущих личных задач. Основную задачу в отношении мигрантов нового времени польское правительство усматривает в сохранении их устойчивой и крепкой связи с Польшей (эмоционального, культурного, экономического, языкового характера), создании стимулов для их возвращения [229].

Роль и возможности диаспор во внешней политике многими странами недооценивается. Между тем, в своем потенциале диаспоры располагают достаточным инструментарием для влияния на зарубежную аудиторию в положительном для страны происхождения ключе: распространение

национальной культуры, поощрение интереса к изучению языка, создание и продвижение позитивного имиджа государства как правового, стабильного, надежного и пр. актора на международной арене, «мягкая сила» для продвижения экономических и внешнеполитических интересов своей страны. Тем самым, мигранты, при условии должного уровня взаимодействия стран исхода со своими диаспорами, могут представлять страну своего происхождения за рубежом и рассматриваться в качестве культурных послов своих стран [55, с. 162-163].

Польша придает значимость деятельности своей диаспоры, осознает ее важную роль в эффективности реализации внешнеполитического курса. Доказательством этому может служить принятие Польшей 18 августа 2015 года правительственной программы сотрудничества с польской общиной и поляками, проживающими за рубежом на 2015-2020 годы (далее – Программа). Программой определены основные направления, стратегические цели и инструменты реализации государственной политики по отношению к польской общине и полякам, проживающим за рубежом. Здесь же содержится перечень важнейших действий польской диаспоры, реализация которых предполагает правительственную поддержку.

В Польше в 2014 года создана специальная база данных, содержащая структурированную краткую информацию о польских организациях и учреждениях за рубежом, в том числе осуществляющих социальную, культурную и религиозную деятельность. Этот список нельзя рассматривать как исчерпывающий реестр польских организаций и учреждений за рубежом, а также польских организаций и учреждений диаспоры. База регулярно пополняется и обновляется новыми данными. На момент ее изучения, в ней содержались сведения о 7421 польских организаций, включающие наименование учреждения, год начала деятельности, тип организации, местонахождение организации (страна, административный округ, город), статус активности, контактное лицо, веб-сайт организации, адрес электронной почты организации и дополнительную информацию. Для дополнения информации, включенной в базу данных, создана краткая одностраничная форма, которая может быть использована для исправления неправильной информации или заполнения недостающих сведений. С соответствующей информацией можно ознакомиться на официальном сайте Статистического управления <https://stat.gov.pl> [224].

Польский исследователь Мартина Томичек (M. Tomiczek) рассматривает эмиграцию поляков в Великобританию через призму публичной дипломатии. Как известно, после вступления Польши в Евросоюз, одной из первых стран, принявших поляков на своей территории стала Великобритания. Со временем польские эмигранты сплотились в диаспоральные общины, сумели организовать ассоциации в принимающем обществе, посредством которых ими оказывается поддержка эмигрирующим за рубеж полякам, продвигаются идейно-информационный контент о культуре и традициях польского народа. Примером успешной деятельности польской диаспоры может послужить

польское объединение Solidarni Foundation в Лондоне, приглашающая к сотрудничеству квалифицированных соотечественников. Данная организация взаимодействует и помогает существующим объединениям, которые поддерживают польское сообщество в Лондоне; привлекает польских волонтеров для оказания всем заинтересованным лицам на безвозмездной основе различного рода услуг (юридических, медицинских и др.); при выявлении случаев несправедливого и негуманного отношения к полякам, проводит соответствующие кампании по их освещению, доведению до сведения широких слоев населения; проводит работу по созданию и закреплению положительного имиджа Польши в принимающем обществе, распространению информации за рубежом о польском культурном и историческом наследии, а также привлечению инвестиций [227, р. 120].

По имеющимся оценкам в 2000 году эмиграция не превышала показателей в 0,08% населения страны [220]. После вступления в ЕС наблюдается рост эмиграции: с 1 млн. человек в 2004 году (2,8% населения) до 2,3 млн. в 2007 году (6,6% населения). В 2014 году масштабы эмиграции продолжают держаться в пределах 2,3 млн., а в 2016 году увеличились на 5% до 2,5 млн. (6,5%) [218, р. 8-9]. Основными странами назначения продолжают оставаться Великобритания (31%) и Германия (27%), куда польские граждане устремляются с целью трудоустройства [213]. Вместе с тем, изменение демографической структуры польского общества, характеризующееся, с одной стороны, тенденцией к старению населения и его ежегодному уменьшению на 0,02%, а с другой, низким уровнем естественного прироста либо и вовсе негативной динамикой, влияет на формирование Польшей соответствующей миграционной политики [220]. Помимо этого отмечается изменение изначального настроя польских эмигрантов: так, большинство из них покидают Польшу с намерением вернуться обратно, однако, в последующем продлевают свое пребывание за рубежом или остаются там на постоянное место жительства [218, р. 9]. При таких условиях, важными целями миграционной политики Польши становятся возвращение поляков обратно, оказание содействия своим соотечественникам за пределами страны, а также поддержание и укрепление коммуникаций между эмигрантами и Польшей с тем, чтобы предотвратить разрыв связи с Польшей и их ассимиляцию в принимающем обществе. В рамках реализации внешней политики Польши прорабатываются вопросы по наращиванию контактов и усилению взаимодействия с польскими организациями за рубежом.

3.3 Государственное регулирование миграционных процессов в Чехии и Словакии

В течение двадцати лет в Чехии наблюдался непрерывный рост числа мигрантов. В стране выстроена довольно эффективная система интеграции мигрантов, результативность которой во многом связана с тем, что большинство пребывающих в Чехию мигрантов являются гражданами близких к чешской культуре Словакии, Украины, России, Польши (т.е. славяне) и стран,

в которых адаптация к новым условиям и традициям принципиально не отвергается (Вьетнам). Наиболее динамично процесс иммиграции в Чехию складывался в период 2001-2008 годов: ежегодные иммиграционные показатели варьировались от 25 000 до 104 000 человек. Под влиянием мирового экономического кризиса после 2008 года появилась тенденция к уменьшению числа иммигрантов [230].

Среди стран Центральной и Восточной Европы Чехия занимает первое место по числу иммигрантов в соотношении с населением страны (приблизительно 4,4%), а также находится на том же уровне, что Португалия и Нидерланды [231]. Согласно статданных Чешского Статистического Управления по состоянию на 31 декабря 2017 года количество законно проживающих на территории Чехии мигрантов составило 524 142 человек. Из них около 55% (т.е. 286 176 чел.) приходится на выходцев из Украины (22% от общего числа иммигрантов или 117061 чел.), Словакии (21% или 111804 чел.), России (6,9% или 36642 чел.) и Польши (3,9% или 20669 чел.) (таблица 4).

Таблица 4 – Мигранты в Чехии

Показатель	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Численность мигрантов (тыс. чел)	278,3	424,3	434,2	435,9	439,2	449,4	464,7	496,4	524,1	564,3
Доля мигрантов в населении (%)	2,7	4,0	4,2	4,2	4,2	4,3	4,4	4,7	5,0	5,3
Численность нелегальных мигрантов, тыс.	9,8	2,9	3,4	3,6	4,2	4,8	8,6	5,3	4,7	4,9
Количество заявлений об убежище (шт)	3590	775	750	740	695	1145	1515	1475	1451	1701
Примечание – На основании источников [221, с. 139; 232]										

Количество незаконных мигрантов с 2008 по 2014 гг. не превышало 4822 человек (доминировали граждане Украины, России и Вьетнама), в 2015 году достигло 8563 (23% – сирийцы, 14,6% – украинцы, 6,8% – кувейтцы), и к 2017 году вновь снизилось до 4738 человек (32% – граждане Украины, 7% – РФ, 6% – Вьетнам) [232].

На иммиграционную ситуацию в стране оказывают влияние следующие факторы. Прежде всего, экономическая и политическая стабильность в стране. Чехия относится к наиболее стабильным и процветающим странам региона Центральной и Восточной Европы. В периоды интенсивного экономического роста (1990-1997 и 2003-2008) в стране требовалась рабочая сила (преимущественно низкоквалифицированная) в сферах строительства, обрабатывающей промышленности. Потребности чешского рынка труда в соответствующих трудовых ресурсах удовлетворялись, в том числе, за счет иммигрантов. За последние годы наблюдается тенденция к изменению структуры спроса: в настоящее время иммигранты все чаще привлекаются в

сектор бытовых услуг. Также среди молодежи Чехия является популярным направлением для учебы, обучение в государственных колледжах на чешском языке бесплатно.

Помимо факторов экономического характера, важное значение играют миграционные сети, для мигрантов из соседних стран постсоветского пространства (Украина, Беларусь, Россия, Молдова) мотивирующими обстоятельствами становятся географическая и языково-культурная близость. К факторам, облегчающим иммиграцию, можно отнести существующие в Чехии с начала 1990-х годов полулегальные сети, известные как «клиентская система». Их суть заключается в оказании иммигрантам (преимущественно гражданам постсоветских стран) содействия в получении виз, разрешений на проживание, а затем вовлечении иммигрантов в полулегальную систему занятости. Ключевым лицом (так называемым «клиентом»), как правило, является иммигрант, прибывший в Чехию в начале 1990-х годов, открывший здесь свой собственный бизнес, и в последующем предоставляющий посреднические услуги по трудоустройству мигрантов. Негативными последствиями участия иммигрантов в данной «клиентской системе» могут стать ограничение их свободы (трудности при смене работы, их возможная эксплуатация, удержание заработной платы и др.). По некоторым оценкам приблизительно треть от общего числа иммигрантов в Чехии вовлечены в подобные «клиентские системы» [231, р. 114-115].

В целом, миграционная политика Чехии, развивающаяся в 1990 годах в духе идей либерализма, постепенно становилась более рестриктивной. Под влиянием вступления в ЕС большое внимание уделялось гармонизации законодательной базы с европейскими документами и стандартами в сфере миграционного регулирования. После мирового финансового кризиса многие требования к мигрантам были ужесточены и в настоящее время чешская миграционная политика считается, с одной стороны, активной и выборочной (государственные меры по привлечению высококвалифицированной рабочей силы, механизмы «зеленой карты», «голубой карты» (т.е. документ, подтверждающий, что иммигрант имеет права на временное жительство и трудоустройство в странах ЕС), законодательно закреплённая возможность смены работодателя без выезда за пределы страны). Другой характеристикой миграционной политики Чехии является ее ограничительный характер (введенные государством с 2009 года ограничения для защиты национального рынка труда от граждан Вьетнама, Украины, Монголии, Молдовы и Узбекистана, обязывающие подавать заявки на трудоустройство в консульствах Чехии за рубежом).

Таким образом, в течение короткого промежутка времени после демократических преобразований 1989 года, Чехия из страны эмиграции превратилась в страну транзита, а затем в страну иммиграции. Страна не имела опыта работы с огромными массами иностранных мигрантов, которые ворвались на территорию молодого независимого государства. Некоторые из них стремились воспользоваться территорией страны как плацдармом для

дальнейшего перемещения вглубь Запада, другие были готовы остаться на территории Чехии. Невиданное прежде количество прибывающих беженцев также требовало обращения к данной проблематике с опорой на опыт и знания, которых у Чехии на тот момент не было. Учитывая изложенное, представляется важным осветить более подробно чешский трансформационный опыт в области управления миграционными процессами.

Демократические изменения, имевшие место в начале 90-х годов XX века и сопровождавшиеся интенсивными миграционными потоками в регионе, оказали существенное влияние на изменение в Чехии системы государственного миграционного регулирования. На смену правового акта от 1965 года был принят Закон №123/1992 СЗ «О пребывании иностранцев на территории Чешской и Словацкой Федеративной Республики», вступивший в силу 1 октября 1992 года. Данным Законом устанавливались правила въезда и пребывания иностранцев на территории Чехии, обстоятельства, влекущие прекращение пребывания, депортацию, сфера компетенции уполномоченных органов. Закон был одним из важных звеньев в системе мер управления миграционными процессами, которая также включала в себя другие законодательные акты, регулирующие вопросы трудоустройства граждан иностранных государств, признания статуса беженцев, охраны государственных границ от нелегальной миграции, визовой политики, реадмиссии и другие.

В последующем Чехией был тщательно изучен опыт миграционного регулирования в европейских странах (ФРГ, Австрия, Франция), с учетом которого доработана нормативно-правовая база: с 1 января 2000 года запущены в действие новый Закон №326/1999 СЗ «О пребывании иностранцев на территории Чешской Республики», Закон «Об убежище», а также поправки к другим законодательным актам, связанным с миграционными вопросами [233]. Благодаря нововведениям, иностранные граждане, проживающие в Чехии длительное время (более 10 лет), были наделены правом получения вида на постоянное жительство. Другая законодательная поправка, позволившая лицам, ищущим убежище, трудоустроившись сразу после подачи ими соответствующего прошения, на практике привела к существенному росту в 2001 году числа лиц указанной категории (более 18 000 ходатайств). При этом большинство из обратившихся были нелегальными мигрантами из стран СНГ, стремившимися воспользоваться случаем в целях легализации своего положения и продолжения осуществления трудовой деятельности на территории Чехии уже на законных основаниях. Внесение в 2002 году в Закон «Об убежище» запрета на трудовую деятельность в течение одного года с момента подачи ходатайства на предоставление убежища, привело к существенному сокращению количества соискателей убежища [230].

Формирование нормативно-правовой базы в сфере миграции осуществлялось, в том числе, с ориентиром на привлечение в Чехию квалифицированной иностранной рабочей силы. Для этого создавались благоприятные условия, включающие возможность переезда специалистов

соответствующих квалификаций вместе со своими семьями, получения ими вида на жительство сроком до 2,5 лет. При этом предпочтение отдавалось гражданам Болгарии, Беларуси, Хорватии, Казахстана, Молдовы. Для граждан других государств обязательным условием было наличие высшего образования [234].

Постановлением Правительства Чехии №55/2003 от 13 января 2003 года утверждены принципы иммиграционной политики государства, предусматривающие совершенствование системы управления миграционными процессами во исполнение на должном уровне обязательств в рамках предстоящего членства в ЕС; эффективное взаимодействие акторов государственного и негосударственного секторов в сфере реализации иммиграционной политики; активизацию работы по противодействию нелегальной миграции; оказание содействия легальным формам миграции с учетом интересов страны; принятие страной участия в программах на европейском и общемировом уровнях, нацеленных на искоренение причин и следствий миграционных кризисов [230].

Вступление Чешской Республики в ЕС потребовало внесения в действующую систему правового регулирования в сфере миграции изменений, вытекающих из соответствующих нормативных документов ЕС. Так, в миграционное законодательство были включены нормы, регулирующие процесс пребывания в Чехии граждан ЕС и членов их семей, возможности выдачи данной категории лиц разрешений на постоянное проживание после пяти лет непрерывного пребывания на территории Чехии. Постановлением Правительства №108 от 4 февраля 2004 года принят План действий по борьбе с нелегальной миграцией с целью уменьшения масштабов нелегальной миграции в стране и создания благоприятных условий для законного въезда иностранцев. В отношении процедуры убежища стал применяться Дублинский регламент, действующий на всей территории ЕС.

Присоединение Чехией к Шенгенским соглашениям (Соглашение между правительствами стран Экономического союза Бенилюкс, ФРГ и Франции о постепенной отмене пограничного контроля на общей границе от 14 июня 1985 года и Конвенция от 19 июня 1990 года между Бельгией, ФРГ, Францией, Люксембургом и Нидерландами по исполнению Соглашения от 14 июня 1985 года) повлекло очередную трансформацию действующего порядка в области управления и охраны государственными границами, отмену пограничного контроля на сухопутных границах (он остался только в международных аэропортах Чехии, ставших внешними Шенгенскими границами Чехии), формирование системы учета передвижения иностранцев по территории государств Шенгенской зоны, приобретение навыков пользования общей информационной системы Шенгенского пространства. Вступление Чехии в зону Шенгена наряду с положительными последствиями (например, свобода передвижения, отмена пограничного контроля на внутренних границах, укрепление сотрудничества с другими государствами Шенгена на двусторонней и многосторонней основах), имело и негативные аспекты (рост

случаев перевоза через границу мигрантов, не соответствующих предъявляемым к иностранцам требованиям по въезду и пребыванию и др.) [233, с. 28-30].

Законодательную базу по вопросам трудоустройства иностранцев в Чехии составляют Закон №435 о труде от 2004 года и Трудовой кодекс, вступивший в силу в январе 2007 года [230; 234, с. 38].

С января 2009 года запущен механизм использования «зеленой карты», призванный устранить административные барьеры и значительно упростить процесс привлечения иностранной рабочей силы в Чехии, поскольку предусматривает одновременное получение иммигрантом и разрешения на трудоустройство, и вида на жительство. Для получения «зеленой карты» чешской стороной установлен ряд требований, которым должно соответствовать заинтересованное в трудоустройстве лицо. Прежде всего, Министерством труда и социальных дел зарегистрированы вакансии на чешском рынке труда, которые может занять иностранец, определен необходимый набор компетенций и уровень образования, которым должен обладать претендент, и кроме этого правом «зеленой карты» может воспользоваться иностранное лицо, являющееся гражданином одной из следующих 12 стран: Босния и Герцеговина, Черногория, Хорватия, Македония, Сербия, Украина, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Япония, Южная Корея. В 2009 году около 80% из общего числа выданных зеленых карт были оформлены на граждан Украины.

Также с 1 января 2009 года на законодательном уровне закреплено требование к лицам, ходатайствующим о постоянном проживании в Чехии, в части успешного прохождения ими обязательного экзамена на знание чешского языка.

Мировой экономический кризис повлиял на внесение корректив в миграционную политику: вследствие снижения спроса в стране на труд иностранцев в некоторых посольствах Чехии с апреля 2009 года была приостановлена выдача долгосрочных виз, позволяющих осуществлять трудовую и экономическую деятельность. В Закон об иностранцах внесена норма о необходимости разрешения ситуации, связанной с массовым увольнением иностранцев с работы. В числе мер, принятых в данном направлении, следует отметить разработанные МВД Чехии программы добровольной репатриации граждан иностранных государств, нацеленные на профилактику нелегальной миграции и содействие возвращению иностранцев в страны исхода на добровольных началах. В рамках реализации в 2009 году упомянутых проектов, легальные иммигранты, потерявшие работу вследствие экономического кризиса, и оказавшиеся в аналогичной ситуации нелегальные мигранты на добровольной основе были возвращены в страны своего постоянного проживания. Одновременно Чехией продолжена работа по включению в национальное миграционное законодательство поправок, отражающих соответствующие подходы, выработанные в ЕС. Так, например, законодательно закреплены меры привлечения к ответственности

работодателей, привлекающих к труду нелегальных мигрантов, включая возложение на них расходов по выдворению нанятых ими нелегальных мигрантов [230].

Под влиянием миграционного кризиса в ЕС и выработанной позиции в рамках Вышеградской группы в Чехии внесены изменения в действующее национальное законодательство в сфере миграции. Так, в 2015 году принята новая миграционная стратегия. В данном стратегическом документе подчеркнуто, что чешская миграционная политика должна быть адаптирована к современным реалиям и предлагать адекватные ответы на реальные и потенциальные угрозы и вызовы нового времени. Стратегией акцентировано внимание на приоритетном значении мер по борьбе с нелегальной миграцией, активизации работы по устранению причин миграции (а не последствий), поэтому недопущение миграционных потоков в страну рассматривается в связке с необходимостью оказания Чехией беженцам содействия за рубежом. В стратегии закреплена чешская позиция относительно необходимости совместного поиска государствами ЕС при активном участии Чехии способов урегулирования текущих миграционных проблем и недопустимость принудительного квотного распределения в стране лиц, ищущих убежище [221, с. 137-138]. Данная стратегия тесно связана с политикой интеграции иностранных граждан в Чехии и правительственной программой по интеграции иммигрантов. Акцент сделан на сотрудничестве с национальными и местными органами управления и сетью национальных центров для поддержки интеграции, действующих в 13 регионах Чехии [176].

В ноябре 2015 года вступили в силу поправки в законодательные акты Чехии о пребывании иностранцев в стране и предоставлении убежища, нацеленные на обеспечение общественного порядка и безопасности в стране. В силу нововведений, совершение иностранцами на территории Чехии умышленного преступления, за совершение которого предусмотрено наказание от трех и более лет лишения свободы, является основанием для их депортации с территории Чехии. Процедуре депортации также могут быть подвержены мигранты, повторно совершившие преступные деяния, в том числе менее тяжкие. Помимо этого ужесточены требования к лицам, ищущим в Чехии убежище: от ходатайствующего об убежище лица требуется предоставление медицинских документов, подтверждающих отсутствие инфекционных заболеваний либо прохождение медицинского освидетельствования; при выяснении факта совершения просителем убежища серьезного преступления в стране исхода, ему может быть отказано в предоставлении защиты на территории Чехии; уменьшены сроки, в течение которых лицу, признанному беженцем, необходимо приступить к трудовой деятельности в стране пребывания (с 12 до 6 месяцев). При этом, в целях предупреждения фактов посягательств на чужую собственность со стороны лиц, которым отказано в признании статуса беженца, законодательно предусмотрена выдача государством данным категориям лиц разового пособия в размере 400 крон (для оплаты себе билета обратно) [235].

С 1 января 2016 года запущен в действие государственный план интеграции, предусматривающий господдержку всем находящимся в Чехии беженцам. Процесс интеграции по длительности занимает от одного до полутора лет и включает в себя изучение беженцами при поддержке общественной организации Charita ČR чешского языка, ознакомление с культурными обычаями и традициями. В последующем беженцы должны адаптироваться к жизни вне лагерей для беженцев (трудоустроиться, найти себе жилье и др.) [236].

Еще одной законодательной инициативой стала возможность закрытия по решению МВД Чехии границ государства в случае чрезвычайных ситуаций [221, с. 138].

Среди иммигрантов, общая численность которых с 2010 по 2016 годы варьировалась в пределах 424,3 тыс. до 496,4 тыс., наиболее многочисленными этническими группами являются украинцы, словаки и вьетнамцы (в своей совокупности составляют около 55% от общего числа иммигрантов). Мусульманская диаспора в Чехии насчитывает приблизительно 10-20 тыс. человек.

В 2016 году Чехия приняла участие в реализации программы по переселению 37 христианских семей из Ирака (всего 153 человека), преследуемых террористической группировкой «Исламское государство». Организация всех мероприятий по переселению была возложена на благотворительный фонд Generace 21. Данная гуманитарная программа предполагала несколько этапов: проведение соответствующими государствами органами и службами безопасности Чехии тщательной проверки на предмет определения, не представляют ли данные лица угрозу национальной безопасности; признание статуса беженца в отношении лиц, прошедших данную проверку, предоставление им социальной помощи. Однако прибывшие в поисках убежища стремились переселиться в Германию или вернуться обратно [221, с. 138; 237]. В этой связи, Правительство Чехии приняло решение прервать реализацию данного проекта, переставшего отвечать своим изначальным целям и задачам [238].

В октябре 2015 года был проведен опрос общественного мнения на предмет отношения к мигрантам, результаты которого показали, что более 3/4 респондентов из числа граждан Чехии считают, что присутствие иммигрантов негативно сказывается на жизни местных жителей, и несут ответственность за распространение нетипичных для региона заболеваний. Более 2/3 опрошенных воспринимают иммиграцию как неконтролируемый процесс, а иммигрантов – в качестве лиц, способствующих росту преступности в стране. Более поздние исследования в 2017 году свидетельствуют о том, что к прежним опасениям добавились новые, связанные с вопросом безопасности и угрозами, которые могут нести иммигранты для государства и общества. Более 70% жителей высказались против принятия их страной беженцев.

При этом опросы общественного мнения свидетельствуют о том, что в восприятии существенной части чешского общества иностранцы часто

вовлекаются в преступную деятельность. И хотя фактически на протяжении многих лет доля иностранцев среди лиц, привлеченных к ответственности за совершенные в Чехии преступления, остается на уровне 6-8%, население страны оценивает преступную активность иностранцев в 20%. По сведениям Управления службы иммиграционной полиции, наиболее многочисленны правонарушители среди словаков, украинцев и вьетнамцев – то есть трех доминирующих групп среди иностранцев в Чехии. Помимо этого, население воспринимает незаконную миграцию как угрозу безопасности. Что касается отношения к разным национальностям, наблюдается тенденция ухудшения в восприятии населением арабов: в 2016 году 75% из числа опрошенных высказали мнения, что арабы не заслуживают сочувствия. В декабре 2016 года проводилось исследование на предмет того, что вызывает страх у чешского населения. Выяснилось, что на первом месте среди чехов – страх миграции и беженцев (31%), на втором месте – терроризм (22%), при этом в общественном сознании эти явления взаимосвязаны. В лице беженцев чехи усматривают угрозу не только для своей страны (75% респондентов), но и для Европы (89%) и всего мира (80%). Исследователями подчеркивается, что негативное отношение к мигрантам со стороны чешского общества преимущественно нацелено на представителей исламского мира, иначе говоря, иноверцев. В Чехии существенно больше мигрантов из Украины, России, Вьетнама, по отношению к которым реакция общества более умеренна. К примеру, по вопросу приема беженцев из Украины, 35 % респондентов выразили согласие, 57% были против. Реакция общественности не столько отражает истинное текущее положение дел в стране, сколько реагирует на предполагаемую общую глобальную угрозу со стороны радикального ислама в связи с терроризмом [176].

Остановливаясь на ключевых государственных органах Чехии, в сферу компетенции которых входят вопросы миграции, отметим следующее. Важнейшие полномочия в сфере миграции и убежища закреплены за Министерством внутренних дел, в их числе: принятие решений по вопросам выдачи иностранцам разрешений на постоянное жительство, а также на долгосрочное пребывание в Чехии (лицам, признанным беженцами); оформление, пролонгация и аннулирование «зеленых карт»; определяет перечень стран, граждане которых могут претендовать на получение «зеленой карты»; принятие решений по вопросам административного выдворения; регулирование работы центров временного содержания иностранных граждан; осуществление контроля за деятельностью полиции и управления службы по делам иностранцев; взаимодействие с другими государственными органами, негосударственными объединениями, международными организациями по миграционным вопросам; участвует в процессе заключения международных договоров в сфере миграции; разработка программных документов в сфере миграции.

Другими государственными органами являются Полиция (ответственна за осуществление контроля на внешних границах государства (в международных

аэропортах), а также законности пребывания граждан иностранных государств на территории страны, противодействие нелегальной миграции и сопряженными с ней преступлениями (торговля людьми, принудительная эксплуатация и др.); Министерство иностранных дел (в компетенцию входят вопросы визовой политики, предоставление иностранной помощи на развитие); Министерство труда и социальных дел (разрабатывает правовые нормы в сфере трудоустройства иностранцев, определяет критерии и набор компетенций, необходимых отдельным категориям иностранцев для доступа на чешский рынок труда); Министерство промышленности и торговли (вопросы предпринимательской деятельности иммигрантов, торговое лицензирование); Министерство юстиции (экстрадиция иностранцев); Министерство образования, молодежи и спорта (профессиональное образование иностранцев, доступ к получению образования детьми иностранных граждан, признание квалификации, полученной за рубежом); Министерство регионального развития (вопросы интеграции иммигрантов, беженцев) [230].

Словакия. Словакия не относится к популярным среди мигрантов странам назначения. Страна характеризуется культурной однородностью общества и одними из самых низких показателей в Европе по численности иммигрантов (меньшую долю иностранцев имеют Болгария (1,03%), Хорватия (0,98%), Литва (0,65%), Румыния (0,54%) и Польша (0,39%) [239]. Согласно официальным статданным по состоянию на конец 2017 года иностранцы в соотношении со словацким населением составляли 1,9%, при этом наблюдается устойчивая тенденция к их росту: к примеру, в 2017 году число иммигрантов увеличилось на 12% в сравнении с 2016 годом, в 2018 году – на 16% (по сравнению с 2017 годом) [240].

Вступление в Европейский Союз и Шенгенскую зону оказало существенное влияние на миграционную ситуацию в стране: обладая до недавнего времени статусом страны практически чистой эмиграции, Словакия в период с 2004 по 2008 годы столкнулась с феноменом четырехкратного увеличения миграционных потоков. В эти годы прирост иностранного населения в Словакии стал вторым по величине среди стран ЕС [239].

Исследователями отмечается, что плотность иностранцев в Братиславском регионе была практически сопоставима с Лондоном, возросшую миграционную активность связывают с устойчивым развитием экономики страны, а также территориальной близостью Братиславы к Вене.

Экономический кризис изменил наметившуюся тенденцию в сторону замедления роста иммиграции. На конец 2012 года представленность иностранцев в населении страны составила 1,35%, число зарегистрированных в этот год иммигрантов практически достигло 73 000 чел., что в 3 раза превышает аналогичные показатели 2004 года (22 251 чел.) [241]. По состоянию на конец 2018 года количество зарегистрированных иностранцев достигло 121 264 чел. (2,2% населения), т.е. в 1,6 раз больше чем в 2012 году и в 5,4 раза больше, чем на момент вступления Словакии в ЕС.

Неизменной остается тенденция к сохранению за иммигрантами из стран ЕС статуса самой многочисленной категории иностранцев в Словакии: они составляют около 50% от общего числа иммигрантов (из них более 30% составляют граждане соседних стран ЕС – Чехии, Венгрии, Польши, Румынии, Австрии и Германии). Из числа третьих стран важную группу мигрантов образуют граждане Украины, России, Сербии – 36% всех иностранцев в Словакии (при этом, из них около 57% приходится на украинцев) [241]. В прошлом граждане этих стран формировали свои общины в Словакии, а их соотечественники продолжают приезжать в Словакию в целях трудоустройства, учебы или по семейным обстоятельствам (воссоединение семьи, вступление в брак с гражданином Словакии). Граждане азиатских стран (Вьетнам, Китай, Корейская Республика, Таиланд), миграция которых ранее характеризовались динамичным ростом, составляют вместе приблизительно 7% от всех иммигрантов в Словакии.

Следует отметить, что количество трудовых мигрантов в Словакии сравнении с 2004 годом (3 351 человек) увеличилось более чем в четырнадцать раз до 49478 человек в 2017 году.

Число нелегальных мигрантов в 2018 году составило 2819 (в 2017 году – 2706), включая иностранцев, незаконно пересекших границы, а также нелегально проживавших на территории страны. В целом, после вступления в ЕС в Словакии отмечается снижение уровня нелегальной миграции: к примеру, в 2004 году властями задержано 10946 нелегальных мигрантов, в 2014 году – 1304 человек, с 2016 года наблюдается тенденция к небольшому росту числа нелегальных мигрантов – 2170, которая сохраняется по сегодняшний день [239, 240] (таблица 5).

Таблица 5 – Мигранты в Словакии

Показатель	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Численность мигрантов, тыс.	-	67,9	70,7	72,9	59,2	61,9	65,8	93,2	104,3	121,2
Доля мигрантов в населении (%)	-	1,3	1,3	1,4	1,1	1,1	1,2	1,7	1,9	2,2
Численность нелегальных мигрантов, тыс.	10,9	1,4	1,2	1,4	1,0	1,3	2,3	2,1	2,7	2,8
Количество заявлений об убежище (шт)	3350	540	490	730	440	330	330	145	166	178
Примечание – составлено на основании источников [221, с. 140; 239, 240]										

Согласно данным Министерства внутренних дел в период с 1993 по 2018 годы в компетентные органы Словакии поступило 58 811 ходатайств о предоставлении статуса беженца, из которых 854 были удовлетворены (т.е. 1,45%). Наибольшее количество обращений за предоставлением убежища зафиксировано в 2003 и 2004 годах – 10 358 и 11 395 соответственно. В последние годы количество заявок со стороны лиц, ищущих убежище,

стабилизировалось и не превышает нескольких сотен в год. В 2018 году в Словакию обратилось 178 лиц, пятерым из которых предоставлено убежище (в 2017 году – 166 ходатайств, 29 из которых были удовлетворены). Наиболее часто обращаются с просьбами об убежище граждане Афганистана, Вьетнама, Ирака, Сирии и Пакистана [242].

Важно подчеркнуть, что вступление 1 мая 2004 года в ЕС повлекло ряд организационных изменений в органах и ведомствах, ответственных за регулирование миграционной ситуации в стране. Структурные изменения затронули ключевые органы – Министерство внутренних дел и Министерство труда, социальной защиты и семьи. В структуру МВД в 2004 году введен Дублинский центр, в задачи которого входит определение страны ЕС, ответственной за рассмотрение ходатайств об убежище согласно Дублинского регламента. В 2006 году начал функционировать новый центр для размещения беженцев в г. Гуменне. В октябре 2007 года в составе Министерства труда, социальной защиты и семьи был образован Департамент по делам миграции и интеграции иностранцев, в компетенцию которого наряду с иными задачами входила разработка Концепции интеграции иностранцев. Следует отметить, что упомянутый стратегический документ был разработан на базе Концепции миграционной политики, утвержденной Постановлением Правительства №11 от 12 января 2005 года. Основной ее принцип заключается в создании условий для эффективной интеграции иностранцев в общество, недопущение их маргинализации и поощрение индивидуальной мотивации иммигрантов к интеграции в словацком обществе. С 2008 года в стране действует Межведомственный комитет по делам трудовой миграции и интеграции мигрантов, созданный с целью улучшения взаимодействия между представителями различных госструктур и гражданского общества по вопросам соответствующей направленности.

Обзор нормативно-правовой базы в сфере миграции свидетельствует, что миграционное законодательство Словакии активно реформируется, отражая текущие изменения и подходы государства к регулированию вопросов миграции и убежища. До 2012 года в стране действовал Закон №48/2002 о пребывании иностранцев, устанавливающий правила въезда и пребывания граждан иностранных государств. Положения Закона соответствовали директивам ЕС, в том числе по вопросам прав граждан Союза и членов их семей в части свободного передвижения и проживания на территории государств-членов ЕС, статуса граждан третьих стран и условиях их въезда на территории страны. С принятием Закона №480/2002 об убежище введены нормы, устанавливающие механизм рассмотрения и предоставления защиты, права и обязанности лиц, ходатайствующих об убежище, беженцев, а также иностранцев, которым предоставлена дополнительная защита, определен круг компетентных органов по вопросам предоставления защиты. С 2004 года в Словакии действует Закон №5/2004 об услугах трудоустройства, положениями которого определены правила приема иностранных граждан на работу (граждан ЕС и третьих стран) [243]. В 2005 году Правительством Словакии утвержден

стратегический документ в сфере управления миграционными процессами – «Принципы миграционной политики Словакии». В последующем упомянутую выше Концепцию миграционной политики 2005 года сменил стратегический документ «Концептуальный планы миграционной политики Словакии на период 2011-2015» [241, р. 155]. 31 августа 2011 года Правительством принята новый стратегический документ – Миграционная политика Словацкой республики. Данная стратегия является основополагающим документом, на базе которого формируется и претворяется в жизнь современная и целенаправленная политика Словакии в области миграции. Документ ориентирован на среднесрочную перспективу – до 2020 года, и представляет собой стратегию управления миграционными процессами, исходя из национальных интересов Словакии, с фокусом внимания на контролируруемую экономическую миграцию, поощрение законной миграции и интеграцию иностранцев из близких по менталитету государств, принятие мер по недопущению «утечки мозгов» из Словакии, повышение эффективности контроля на госграницах, разрешение вопросов в сфере предоставления убежища на базе общеевропейских стандартов, участие в программах партнёрства с государствами происхождения и транзита мигрантов с целью укрепления связи между миграцией и развитием. В Стратегии подчеркивается, что текущая демографическая ситуация в стране показывает, что рынок труда Словакии существенно зависит от притока иммигрантов. В этой связи, миграционная политика Словакии должна быть нацелена на активную поддержку экономических мигрантов и их трудоустройство в соответствии с потребностями национальной экономики, Особую значимость приобретает создание благоприятных условий для привлечения в страну высококвалифицированных иностранных специалистов, ученых *из культурно близких стран*, чьи квалификация и набор компетенций способны удовлетворить спрос национального рынка труда на дефицитные профессии [244].

В настоящее время в стране действует Закон 404/2011 о проживании иностранцев, а также о дополнениях и поправках к некоторым законам (далее – Закон о проживании иностранцев), согласно которому иностранец (то есть лицо, не являющееся гражданином Словакии) обязан следовать установленным правилам. В отношении граждан Европейского Союза и Европейского Экономического Пространства и членов их семей действует особый режим, полностью соответствующий европейскому законодательству. Граждане третьих стран могут проживать на территории Словакии на основании временного (с целью трудоустройства, учёбы, на первоначальном этапе воссоединения семьи), постоянного или допустимого проживания. Допустимым проживанием называется особый тип разрешения на проживание, который предоставляется исключительно на короткое время на основании определенных законом условий, с целью решения специфической ситуации, в которой оказался иностранец во время его пребывания в стране [245].

Продолжает действовать (с рядом поправок) Закон №5/2004 Закон об услугах по трудоустройству. В соответствии с данным Законом граждане ЕС и ЕЭП и члены их семей имеют те же права, что и граждане Словакии. Относительно трудоустройства граждан третьих стран, нормы Закона наделяют работодателя правом приема иностранца на работу в одном из следующих случаев: наличие у иммигранта Голубой карты ЕС; иностранцу предоставлен временный вид на жительство в целях трудоустройства после подтверждения возможности заполнения вакансии; иностранцем получено разрешение на работу и временное проживание в целях трудоустройства, воссоединения семьи. Голубая карта ЕС – это форма временного проживания (сроком на 1 или 3 года), которая позволяет гражданину третьей страны въезжать, проживать и трудоустраиваться на территории Словакии на работе, требующей высокой квалификации. При выдаче Голубой карты ЕС Департамент полиции запрашивает у Центрального управления труда, социальных дел и семьи подтверждение возможности заполнения вакансии, соответствующей высококвалифицированному трудоустройству.

Временное проживание с целью трудоустройства на основании разрешения на работу гражданина третьей страны предоставляется Департаментом полиции. Разрешение на работу выдается соответствующим Управлением по труду на основании письменного запроса гражданина третьей страны, работодателя или юридического или физического лица, к которому гражданин третьей страны откомандирован для выполнения работы [246].

В реализацию миграционной политики вовлечены государственные органы, местные государственные административные органы, органы самоуправления, а также неправительственные и иные организации, осуществляющие деятельность в этом направлении. Ключевыми органами государственной власти являются Министерство внутренних дел (аспекты безопасности в области миграции, легальная, нелегальная миграция, вопросы убежища и вспомогательной защиты), Министерство иностранных дел (оформление через диппредставительства за рубежом виз и предоставления вида на жительство иностранцам, содействие в добровольном возвращении иностранцев, депортации и участие в разработке соглашений о реадмиссии; определение статуса словака, проживающего за рубежом), Министерство труда, социальной защиты и семьи (сфера трудоустройства иностранцев, определяет критерии доступа граждан иностранных государств на словацкий рынок труда, организация социальной защиты мигрантов; интеграция иностранцев). В пределах своей компетенции в вопросах управления миграцией участвуют также Министерство образования, Министерство юстиции, Министерство здравоохранения, Управление статистики, Управление по делам словаков, проживающих за границей [243, с. 58-59].

Вместе с тем, по оценкам экспертов правительство страны использует меры законодательного и административного характера для ограничения доступа иностранцев на рынок труда. Нормативно-правовая база, регулирующая вопросы трудоустройства иностранцев в Словакии, довольно

сложна и предусматривает ряд различных режимов занятости: некоторые категории мигрантов не могут работать полный рабочий день или не могут трудиться по определенным типам контрактов. Другие, в частности, лица, ищущие убежища, не могут приступить к работе раньше, чем по истечению 1 года после прибытия, или вообще лишены такого права. В отношении лиц, которым разрешено временное проживание в Словакии, предписаны ограничения по трудоустройству [241, p. 150]. Верховный комиссар ООН по делам беженцев в недавнем исследовании по интеграции мигрантов сделал несколько критических замечаний в адрес Словакии, отметив, что несмотря на прочный фундамент законодательных норм, при применении законов бенефициары международной защиты в процессе трудоустройства сталкиваются с неравным обращением и дискриминацией [247].

Представляется целесообразным осветить также публичный дискурс по вопросам миграции. До начала миграционного кризиса исследователи отмечали, что миграционная сфера не представляла особого интереса среди словацкого населения. Многие словаки не отличали трудовых мигрантов от беженцев и лиц, ищущих убежища. Мигранты рассматривались как дополнительное и нежелательное бремя для государственного бюджета. В свою очередь, представители негосударственного сектора критиковали все приходившие к власти правительства за крайне рестриктивные меры в миграционной политике, стремление скорее устранить иммиграцию, которая рассматривалась через призму угроз обществу и национальной безопасности, нежели управлять миграционными процессами. Обобщая результаты ряда опросов общественного мнения, отметим, что около 2/3 населения Словакии соглашались с мнением о том, что беженцы должны быть приняты в Словакии, в случае, если у них есть действительно серьезные причины, вынудившие их покинуть свою родину. Однако значительная часть населения негативно относится к присутствию беженцев на территории Словакии. И почти 3/4 опрошенных согласны с утверждением, что беженцы дорого обходятся их стране [241, p. 151-153].

Опросы общественного мнения, проведенные в 2015-2016 годах, демонстрирует ухудшение отношения населения к мигрантам, в частности, к лицам, ищущим убежища, подлежащим по решению ЕС обязательному расселению в их стране. Так, в 2015 году Словакия показала наихудшие результаты среди стран ЕС – 86% словаков отреагировали негативно на решение ЕС о квотном распределении беженцев из Ближнего Востока и Северной Африки. В 2016 году показатели общественного мнения немного улучшились, но продолжили оставаться низкими – 79% населения были против расселения мигрантов данной категории [221, с. 133].

Отказываясь выполнять решение ЕС о принятии беженцев по квотам, Словакия подала иск в Европейский Суд, обжалуя решение о квотном распределении мигрантов. Приняв за все время миграционного кризиса 16 мигрантов из Греции, Словакия демонстрировала солидарность иными путями. В 2015 году на уровне министров внутренних дел Словакии и Австрии

подписано Соглашение сроком на 2 года, в рамках которого словацкая сторона выразила готовность принять на своей территории до 1000 беженцев (в городе Габчиково, где функционирует специальный лагерь для беженцев, приспособленный для одновременного приема до 500 человек), находящихся в Австрии в ожидании завершения процедуры рассмотрения австрийскими властями их прошений о признании статуса беженцев. При этом, результаты проведенного референдума на местном уровне показали, что население города (96%) не поддерживает решение властей о размещении иммигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки, опасаясь роста преступности [248].

Также было официально заявлено о намерении словацких властей в течение двух лет разрешить доступ на территорию страны сирийских беженцев-христиан в количестве 200 человек. Однако при реализации данной инициативы было выявлено стремление данной категории лиц покинуть Словакию, в том числе с целью возвращения в страну исхода. Помимо сирийцев, Словакия в конце 2015 года в качестве акта гуманитарной помощи приняла 149 христиан из Ирака (при участии католической церкви). Для них были созданы приемлемые условия для временного проживания, организованы соответствующие курсы по изучению национального языка, ознакомления с культурными особенностями страны, оказывалось содействие в трудоустройстве. Но в апреле 2016 года стало известно, что беженцы начали покидать Словакию и возвращаться на свою родину [249]. К концу 2017 года почти половина из числа принятых беженцев выехали из Словакии [221, с. 139].

На фоне реализации инициатив по приему мигрантов-христиан, словацкими властями подчеркивалась неприемлемость для страны мигрантов-мусульман. Жесткость позиции по данному вопросу объяснялась официальными представителями власти тем, что в Словакии отсутствуют необходимые условия для интеграции мусульман в словацкое общество: в стране нет мусульманской общины, мечетей и, кроме того, сами беженцы рассматривают Словакию исключительно как страну транзита [250].

Наряду с этим, Словакия поддержала своих партнеров по Вышеградской группе, согласившись во взаимодействии с Чехией и Польшей участвовать в мероприятиях по контролю внешних рубежей Венгрии. Для этого словацкими властями были предоставлены необходимые технические ресурсы и обученный персонал.

Как и другие страны Вышеградской группы (равно как и Австралия, Австрия, Болгария, Израиль, США) Словакия отказалась подписывать Глобальное соглашение ООН по миграции. Соответствующее решение было принято Парламентом страны на основании того, что нормы соглашения не отвечают интересам безопасности страны, Правительству было поручено воздержаться от его подписания. Премьер-министр Словакии Петер Пеллегрини, считающий текст документа неприемлемым, всецело поддержал позицию Парламента [251, 252].

3.4 Казахстанский опыт в сфере регулирования миграционных процессов

Анализ миграционной ситуации Республики Казахстан. Годы независимости Казахстана характеризуются активным вовлечением страны в международные миграционные процессы, которые пройдя стадию стремительного и неуправляемого развития постепенно стали относительно стабильными и контролируруемыми государством. Анализ миграционной ситуации в стране разрезе с 1991 года по настоящее время показывает произошедшие изменения в направлениях и формах миграционных потоков; что, в свою очередь, оказывало влияние на государственную миграционную политику, ее реформирование, разработку законодательных актов, совершенствование деятельности ответственных государственных органов.

Можно выделить несколько основных этапов, отражающих ключевые тенденции миграционных процессов. Так, в период 1991-1998 гг. миграция преимущественно носила масштабный и стихийный характер. Распад Советского Союза, обретение Казахстаном суверенитета, переход государства от централизованной административно-командной к рыночной экономике, проходивший в условиях глубочайшего экономического кризиса повлекли массовые эмиграционные потоки из страны. Данные эмиграционные потоки не были однородны и включали в себя выезд некоренного населения (преимущественно славян), а также трудовую миграцию казахстанцев (внутреннюю и за пределы Казахстана). Начиная с 1991 года, Казахстаном дан старт государственной политике по возвращению этнических казахов на свою историческую Родину.

Период 1999-2003 гг. охарактеризовался стабилизацией экономической ситуации в Казахстане, и, как следствие, сокращением объемов эмиграции, и одновременно активизацией процессов трудовой иммиграции в Казахстан, прежде всего, из стран центрально-азиатского региона.

В течение 2004-2008 гг. в стране наблюдается рост числа трудовых мигрантов, что сподвигло государство к поиску и формированию эффективных механизмов по регулированию миграционных перемещений и принятию мер по противодействию нелегальной миграции.

Следующий период: с 2009 по настоящее время. На данном этапе на миграционные процессы оказывают влияние отрицательные последствия мирового финансового и экономического кризиса, ухудшение ситуации на рынке труда. Происходит сокращение объемов трудовых иммиграционных потоков. Другим важным фактором, воздействующим на ход развития и особенности миграционных процессов, являются интеграционные объединения (Таможенный союз (ТС), в последствии Евразийский Экономический союз (ЕАЭС), создающие пространство для свободного перемещения трудовых мигрантов из одной страны в другую. Рост экономического присутствия Китая в регионе также может рассматриваться как один из существенных факторов, оказывающих влияние на многие области жизнедеятельности [253].

Представляется целесообразным более подробно остановиться на основных направлениях миграционных потоков и их ключевых особенностях.

Эмиграция. К одной из существенных специфических характеристик Казахстана в сфере миграции населения можно отнести многонациональный состав населения страны, сложившийся под влиянием исторических факторов. В настоящее время в Казахстане в мире и согласии проживают представители более 100 этносов [254]. Взгляд в недалекое прошлое нашей страны показывает, что в XX веке в Казахстан было насильственно переселено 5,6 млн. человек. На территории Республики находились крупные лагеря – ГУЛАГ-АЛЖИР, Степлаг, Карлаг. В 1930-1940-е годы в Казахстан были массово депортированы сотни тысяч корейцев, турок, иранцев, курдов, азербайджанцев. В годы Великой Отечественной войны в страну депортировали немцев, кавказцев и другие народы. Тогда само местное население всего составляло порядка 6 млн. человек [255]. После обретения независимости многие из числа депортированных и их потомков выехали на постоянное место жительства на свою историческую родину. Преимущественно странами назначения были Россия, Германия, Израиль, США, Канада, Австралия. В 1994 году территорию Казахстана покинуло максимальное за все годы существования независимого государства количество человек - 481 000 [8, с. 77; 256]. Сокращение объемов эмиграции началось с 1999-2000 гг. Этому способствовало улучшение экономической ситуации в стране, а также введение более жестких условий по приему соотечественников странами назначения. Количество эмигрирующих из страны неуклонно уменьшалось: в 1999 году показатели были почти вдвое меньше в сравнении с 1995 годом (с 208 366 в 1995 году до 120 724 в 1999 году), в 2004 году эмиграция сократилась до 47 117 (т.е. более, чем в 4 раза в сравнении с 1995 годом), и с 2009 года по настоящее время ежегодные показатели держатся практически на одном уровне - около 30 000 человек. В структуре эмиграционных потоков по-прежнему доминируют славянские этносы (русские, украинцы, белорусы, а также немцы и татары [253, с. 19; 257]. При этом, в Казахстане проживала крупная немецкая диаспора: согласно переписи 1989 года ее численность составляла 956 000 человек [258]. На начало 2019 года число проживающих в стране немцев не превышало 180 тысяч человек [259].

Важно подчеркнуть, что в последние годы возросло число эмигрирующих за рубеж этнических казахов. В числе выезжающих большая доля приходится на специалистов, обладающих высшим, неоконченным высшим и средне-специальным образованием. Так, в 2015 году в процентном соотношении лица рассматриваемой категории составили 74,9%, т.е. 17 418 образованных людей выехало из Казахстана (среди выехавших – специалисты с техническим, экономическим, педагогическим, медицинским образованием) [253, с. 20; 257].

В последние три года наблюдается тенденция к росту эмиграционных настроений среди казахстанского населения. Согласно имеющимся статистическим данным в 2018 году из Казахстана выехало 41 868 человека, что превышает почти на 10% аналогичные показатели 2017 года (37 725

человек) и на 16,5% количество выехавших граждан страны в 2016 году (34 965 человек). Наиболее популярными странами назначения для уехавших в 2018 году из страны стали Россия (87,8% от общего числа эмигрантов), Германия (6,4%), Беларусь и США (по 0,8%).

Казахстанские политологи со ссылкой на официальные статистические данные обращают внимание на ряд тенденций, вызывающих обеспокоенность. Так, несмотря на ежегодный рост населения за счет естественного прироста и иммиграции, все чаще из страны уезжает молодежь. По данным Комитета по статистике МНЭ РК на сегодняшний день в среднем около 25% выезжающих находятся в возрасте от 15 до 29 лет. Среди выезжающих высокий процент приходится на лиц с высшим образованием: по показателям 2017 года лица рассматриваемой категории составили 29,9% (11 290 человек), при том, что из числа прибывших в Казахстан мигрантов, высшем образованием обладали лишь 2736 человек (17,5%) [260, 261]. За период 2013-2015 гг. страна утратила 24 тыс. граждан с высшим и неоконченным высшим образованием [253, с. 20].

Главный научный сотрудник КИСИ при Президенте РК Черных И.А. является одним из авторов проведенного в 2018 году исследования, предметом изучения работы обозначены миграционные настроения молодых казахстанских профессионалов. В целях исследования были интервьюированы пятьдесят профессионалов в возрасте до 40 лет, имеющих опыт учебы за границей или международной стажировки. В результате ответов респондентов было установлено, что миграционные настроения складываются под влиянием таких факторов, как спад в социально-экономическом развитии государства; состояние внутреннего дискомфорта, обусловленного негативными ожиданиями от языковой политики; беспокойства, связанные с неблагоприятными сценариями в результате транзита власти; создание третьими странами благоприятных условий для привлечения мигрантов, поощрение иностранными государствами образовательной миграции. В качестве еще одного фактора названы относительно «слабые показатели» по индексу гражданства: исследователи акцентируют внимание на рейтинге нашей страны по качеству гражданства – Казахстан занимает 91 позицию (в то время, как, например, Россия – 63 место). Граждане Казахстана имеют безвизовый доступ в 71 страну, что на 34% меньше в сравнении с возможностями россиян.

Эксперт подчеркивает, что успешное развитие государства во многом зависит от эффективности человеческих ресурсов, на которые, в свою очередь, безвозвратная интеллектуальная эмиграция отражается негативным образом [261].

Иммиграция. По данным Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан в 2018 году в Казахстан прибыло 12 747 иммигрантов, что почти в 2 раза меньше показателей 2012-2013 гг. Из числа прибывших в 2018 году 10 055 человек – из стран СНГ (преимущественно из Узбекистана (4385), России (3901), 2 692 – из стран дальнего зарубежья (Китай – 1364, Монголия – 255, ФРГ – 213, Турция – 143 и др.) (таблица 6).

Таблица 6 – Поток внешней миграции в Казахстан/из Казахстана

Миграция, чел.	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Иммигранты	41511	42057	38016	28296	24105	16784	16670	13347	15595	12747
Приехавшие из стран СНГ	32082	33916	30996	23889	20331	14833	14069	10389	11292	10055
в %	77	81	82	84	84	88	84,4	77,8	72,4	78,9
Приехавшие из иных стран	9 429	8 141	7 020	4 407	3 774	1 951	2 601	2 958	4303	2692
в %	23	19	18	16	16	12	15,6	22,2	27,6	21,1
Эмигранты	33985	26541	32920	29722	24384	28946	30080	34965	37725	41868
Уехавшие в страны СНГ	31727	24956	31303	28274	22565	26098	27012	31295	33718	37736
в %	93,4	94,0	95,1	95,1	92,5	90	89,8	89,5	89,4	90,1
Уехавшие в иные страны	2 258	1 585	1 617	1 448	1 819	2848	3068	3 670	4007	4132
в %	6,6	6,0	4,9	4,9	7,5	10	10,2	10,5	10,6	9,9
Примечание - Составлено на основании источников [256; 262]										

Сохраняется уровень высокой представленности среди иммигрантов граждан Центральной Азии: являясь самой многочисленной категорией, они составляют около 44% от общего числа иммигрантов (из которых приблизительно 35% – из Узбекистана, 4% – из Кыргызстана, 3% – из Туркменистана, 2% – из Таджикистана). Наличие в Казахстане довольно крупной этнической диаспоры русских (на начало 2019 года численность русских составила 3 553 232 или 19,3% от населения страны) способствует развитию и поддержанию миграционных потоков из России: иммигранты из России составляют около 38% от граждан СНГ или 31% от общего числа иммигрантов. Существенную группу мигрантов образуют граждане Китая – 50% от числа граждан из стран дальнего зарубежья или почти 11% от общего числа всех иностранцев в Казахстане [259; 263].

К наиболее важным факторам, влияющим на иммиграционную ситуацию в стране можно отнести, прежде всего, социально-экономическую и политическую стабильность в стране. Казахстан является наиболее стабильным и процветающим государством региона Центральной Азии. Период интенсивного экономического роста (1999-2008) охарактеризовался нарастанием потребности в иностранной рабочей силе (преимущественно низкоквалифицированной) в сферах строительства, обрабатывающей и горнодобывающей промышленности, оказания услуг, а также на сельскохозяйственных работах. Среди трудовых иммигрантов, удовлетворяющих потребности казахстанского рынка труда в соответствующих трудовых ресурсах, многочисленную группу составляют граждане стран центрально-азиатского региона, из которых, по отдельным оценкам, законно трудоустроены лишь около 15%, остальные 85% трудятся нелегально, в большинстве случаев, выполняя строительные работы или трудясь на домашних хозяйствах.

Количество незаконных мигрантов в Казахстане весьма значительно. По некоторым оценкам численность незаконных мигрантов приблизительно составляет от 200-300 тыс. до 700 тыс. человек в год. Одной из характеристик незаконной миграции является законный въезд в страну и последующее незаконное трудоустройство [256]. По информации МВД количество фактов привлечения иностранцев к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства достигло максимальных показателей в 2016 году и составило 113 261. Для сравнения в 2015 году число привлеченных к адмответственности было 106 945 чел. (на 5,5% меньше), в 2017 году – 109 872 чел. (на 3% меньше) [264, 265].

При официальном привлечении иностранного работника для работы в Республике Казахстан работодатель обязан получить соответствующее разрешение. При этом, чем ниже категория иностранного работника, тем дороже стоит работодателю эта услуга (в соответствии с законодательством, трудовые мигранты распределены на четыре категории в зависимости от уровня их квалификации: 1-я категория – топ-менеджеры и заместители, 2-я категория – руководители структурных подразделений, 3-я – специалисты с высшим образованием, 4-я – квалифицированные работники). Разрешение выдается работодателю местным исполнительным органом для привлечения в Республику Казахстан иностранной рабочей силы в пределах квоты, устанавливаемой ежегодно Правительством Республики Казахстан. В 2019 году квота составила 4,2% на привлечение трудовых иммигрантов. По данным Министра труда и социальной защиты населения Б. Нурымбетова при объеме квоты для привлечения иностранной рабочей силы в 47 тысяч человек, в стране работают 21 300 зарубежных специалистов, получивших официальное разрешение [266].

В отраслевом разрезе около 50% мигрантов привлекаются в строительную отрасль, довольно высокая доля иностранных граждан работает в горнодобывающей и обрабатывающей промышленности, торговле, не более 2-3% - в сельском хозяйстве.

В сфере привлечения компаниями иностранной рабочей силы серьезными проблемами, привлекающими внимание и государства, и общества, являются диспропорции в оплате труда, условиях проживания, предоставляемых мигрантам в ущерб интересам национальных кадров.

Другим механизмом привлечения иностранной рабочей силы физическими лицами является так называемый трудовой патент (с 12 апреля 2014 года). Он выдается гражданам иностранных государств подразделениями миграционной полиции. По имеющейся информации в 2019 году таких разрешений выдано в количестве 362 тыс. В 2015 году выдано 141 254 разрешений, в результате чего в казахстанский бюджет поступило около 1,3 миллиарда тенге, в 2016 году – 322 685 разрешений (3,4 миллиарда тенге), в 2017 году – 446 073 разрешений (5,1 миллиард тенге) [256; 265, с. 7; 267]. С 2017 года для физических лиц установлен лимит на привлечение иностранной рабочей силы – до 4 человек максимум. Стоимость услуги – 2 мрп ежемесячно

за 1 человека (на 2019 год – 5050). Трудовые мигранты могут работать только на территории соответствующей административно-территориальной единицы (для работодателей – физических лиц – на территории конкретного хозяйства), нарушение этого требования влечет штрафные санкции для работодателя (от 10 МРП и выше).

Этническая иммиграция. В иммиграционном потоке существенную долю составляют этнические казахи - репатрианты, возвращающиеся в Казахстан из стран Центральной Азии, России, Китая, Монголии и других стран.

Согласно статданных Комитета миграционной службы Министерства внутренних дел по состоянию на 30 декабря 2017 года количество законно проживающих на территории Казахстана иностранцев составило 181 721 (197 059 (2016), 199 999 (2015) человек. Из них около 30%, т.е. 52 509 чел. - это этнические казахи (61129 (2016), 60697 (2015)). Наибольшая доля среди иностранцев приходится на граждан России (35,3% от общего числа иммигрантов или 64277 чел., из которых 8,6% (5512 чел.) этнических казахов), Узбекистана (21,6% или 39 429 чел., при этом 41,7% (16462 чел.) этнических казахов), Китая (18,3% или 33293 чел., из них 80,3% (26742 чел.) этнических казахов) и Кыргызстана (8,2% или 15002 чел., в т.ч. 5,1% (776 чел.) этнических казахов) [264, с. 11-12; 265, с. 13].

По информации Министерства труда и социальной защиты с 1991 года по 2019 год на историческую родину вернулись и получили статус оралмана 303 тыс. семей или 1,04 млн. этнических казахов. В настоящее время репатрианты составляют приблизительно 6% от общей численности населения страны. Наибольшее количество оралманов прибыло из Узбекистана (около 60%). Странами исхода этнических казахов также являются Китай (14%), Монголия (9%), Туркменистан (7%), Россия (5%) и другие [268].

Государственная политика по репатриации этнических казахов была начата в 1991 года и по сей день является важным направлением миграционной политики страны. Казахстан поощряет возвращение своих соотечественников, предоставляя многочисленные льготы и преференции вне зависимости от уровня имеющегося образования, квалификации, возраста казахов-переселенцев. Казахстанский эксперт по миграции Садовская Е.Ю. указывает на схожесть казахстанской репатриационной политики с проводимой Израилем политикой по возвращению в страну этнических евреев, в отличие, например, от Германии, больше нацеленной на привлечение в страну высококвалифицированных соотечественников из-за границы [253, с. 22].

С целью поощрения возвращения этнических казахов на историческую родину в Казахстане 2 декабря 2008 года была принята специальная государственная программа «Нұрлы көш», которая продолжает реализовываться в настоящее время. Наряду с иными вопросами, данная программа охватывает целый комплекс вопросов, связанных с переселением соотечественников из-за рубежа: их расселение по принципу рациональности и добровольности, помощь в трудоустройстве и налаживании жизни на новом месте. Оралманы могут рассчитывать на получение социальной поддержки,

предусмотренной действующим законодательством, а также на предоставление кредита для обустройства жилья [269].

Количество этнических казахов, которых государство готово принять с предоставлением всех полагающихся льгот и преференций, утверждается ежегодно, при этом размер квоты – величина изменчивая, которая зависит от многих факторов (количество населения, социально-экономическая ситуация в стране, финансовые показатели и др.). К примеру, квота 1993 года была установлена в размере 10 000 семей репатриантов (около 40 000 человек); ухудшение экономической ситуации в стране вследствие мирового финансового кризиса отразилось на квотах для оралманов, которые снизились в 1999-2000 годы до 500 семей (около 2000 человек). В 2005 году размер квоты составил 15000 семей (около 60 000 человек). По информации Министерства труда и социальной защиты населения в 2018 году в республику въехали и получили статус оралмана 8 913 семей (14 541 этнических казаха) [270].

Установленная законодательством процедура позволяет этническим казахам обращаться с ходатайством о включении в региональную квоту, находясь за границей через казахстанские диппредставительства, либо по прибытию на историческую родину, направляя заявку в местные исполнительные органы или через Государственную корпорацию «Правительство для граждан», осуществляющую свою деятельность по оказанию госуслуг по принципу «одного окна».

Действующим законодательством Республики Казахстан предусмотрены многочисленные меры государственной поддержки, на получение которых могут рассчитывать оралманы и члены их семей [271].

Работа с соотечественниками и диаспорами, проживающими за пределами Казахстана. По некоторым данным на сегодняшний день около 5 миллионов казахов проживают за пределами Казахстана [272]. Следует отметить, что в последние годы государством все больше внимания уделяется работе с соотечественниками и диаспорами за рубежом. В стране созданы специальные организации, нацеленные на оказание содействия проживающим за границей соотечественникам.

Проводятся всемирные курултай казахов, участие в которых принимают этнические казахи из разных стран. На основании решения первого такого курултая 29 сентября 1992 года создана Всемирная ассоциация казахов - международная неправительственная организация, имеющая республиканский статус, главная задача которой заключается в налаживании связей с проживающими за границей соотечественниками. Приоритетными сферами взаимодействия обозначены духовно-культурные вопросы, наука и образование, а также предпринимательство. Ассоциация имеет свои филиалы и представительства, которые осуществляют свою деятельность во всех регионах Казахстана и в 19 странах [273]. Пятый по счету всемирный курултай казахов состоялся в июне 2017 года в Астане. По его итогам во исполнение озвученного на данном мероприятии поручения Елбасы, создан и с октября 2017 года функционирует фонд «Отандастар», одним из важных направлений

деятельности которого является поддержка этнических казахов за рубежом, налаживание связи и сплочение казахов всего мира [272].

Действует принятый на 2018-2022 годы план мероприятий по поддержке этнических казахов за рубежом; в числе иных мер, предусмотрена разработка стипендиальных программ, по которым этнические казахи, проживающие за рубежом, смогут обучаться в Казахстане. Под реализацию запланированы денежные средства в размере 47 миллионов тенге в 2019 году, 219 миллионов тенге в 2020, 407 миллионов тенге в 2021 году [274, 275].

Другим объединением, призванным сплотить казахов за рубежом, является КазАльянс (учреждено в марте 2015 года под эгидой общенационального движения «Казахстан-2050», включает в себя многочисленные общества студентов и представителей казахских диаспор из 25 государства Азии, Америки и Европы). Основная цель КазАльянса состоит в продвижении положительного имиджа Казахстана за рубежом посредством совместных усилий казахстанского студенчества, вклад в привлечение инвестиций в страну, стимулирование роста деловой активности и уровня туризма в Казахстан, а также поддержка студентов, обучающихся за пределами Казахстана [276]. Реализация поставленных задач осуществляется в сотрудничестве с казахстанскими государственными органами, национальными компаниями, учебными заведениями, планируется проведение совместных выставок, презентаций, образовательных проектов. К примеру, при содействии Министерства по инвестициям и развитию дан старт проекту «Invest in Kazakhstan». Пока он реализуется в Великобритании, а затем и в других развитых странах мира, с целью доведения до сведения представителей местных бизнес-структур информации о нашей стране, пробуждения интереса к инвестиционному и торгово-экономическому сотрудничеству с РК [277].

На сегодняшний день многие государства осознают значимость подобных «КазАльянсу» организаций и поддерживают их для достижения своих внешнеполитических, экономических, культурных целей. Например, деятельность германского Института Гете, французского Альянса Франсез, английского British Council, китайского Института Конфуция направлена на популяризацию национальной культуры и ее наследия, поощрение изучения языка, а также продвижения национальных интересов за рубежом посредством «мягкой» силы. Успех деятельности «КазАльянса», в том числе, зависит от взаимодействия с соотечественниками и диаспорами, проживающими за рубежом и знающими местный менталитет. За годы жизни за границей они обросли контактами, и сегодня могут быть связующим звеном, «мостом» для более эффективного взаимодействия Казахстана с иностранными государствами по большому кругу вопросов, представляющих взаимный интерес [278].

Правовое регулирование миграционных вопросов в Республике Казахстан. Анализ миграционного законодательства Республики Казахстан свидетельствует о динамичном изменении подходов государства к миграционным процессам и их регулированию. Концептуально миграция

рассматривается как один из актуальных вызовов современности, а незаконная миграция – угроза безопасности и стабильности в регионе.

В Послании народу Казахстана «Стратегия Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» отмечена необходимость решения проблем миграции в стране и усиления контроля за миграционными потоками из сопредельных государств [279]. Акцент на мигрантах из соседних государств обусловлен тем, что ключевыми миграционными донорами Казахстана являются центрально-азиатские республики, прежде всего, Узбекистан, Кыргызстан и Таджикистан. Большая часть граждан этих стран прибывает в Казахстан в поисках работы. По оценкам экспертов, в странах происхождения трудящихся-мигрантов выезд стимулируют типичные «выталкивающие» факторы: спад производства, низкий уровень заработной платы, высокий уровень безработицы, отсутствие рабочих мест, распространение бедности, избыток трудовых ресурсов. С другой стороны, в принимающей стране действуют «притягивающие» факторы: объемный рынок труда, диверсифицированная экономика, потребность в рабочих во многих отраслях и регионах, более высокий уровень заработной платы, лучшее качество жизни [8, с. 77-78; 280]. Из стран дальнего зарубежья, большинство мигрантов в Казахстане составляют граждане Китая и Турции. Данный факт можно объяснить относительной территориальной близостью, а также большими инвестициями в экономику Республики Казахстан.

В последние годы в Казахстане взят курс на привлечение высококвалифицированных иностранных работников. Планом нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ, инициированных Елбасы в мае 2015 года, для соответствующих государственных органов поставлена задача создать благоприятный миграционный режим по примеру США, Канады, Австралии для привлечения высококвалифицированных специалистов из-за рубежа (шаг 56) [281]. В целях реализации обозначенной задачи с 2017 года введены упрощенные процедуры для соответствующих иностранных работников.

Правовое регулирование миграционных вопросов в Республике Казахстан основывается на Конституции [282]. Ключевыми нормативно-правовыми актами, регулирующими сферу миграции, являются законы Республики Казахстан «О миграции населения», «О занятости населения», «О правовом положении иностранцев».

Закон Республики Казахстан «О миграции населения» принят 22 июля 2011 года (№477-IV), его нормами устанавливаются правовые и социально-экономические аспекты миграционных процессов. Законом определены основные принципы и задачи государственной политики в области миграции населения, права и обязанности иммигрантов, общие условия въезда, выезда и пребывания иммигрантов, основания для обращения за разрешением на постоянное проживание в Республике Казахстан, полномочия государственных органов в сфере миграции. Согласно статье 3 Закона основными видами иммиграции являются иммиграция с целями возвращения на историческую

родину, воссоединения семей, получения образования, трудовой деятельности, а также по гуманитарным и политическим мотивам. Таким образом, разграничение иммигрантов осуществляется в зависимости от цели их въезда и пребывания в стране.

В соответствии со статьей 34 Закона «О миграции населения» различаются четыре категории иммигрантов, прибывающих в Казахстан с целью осуществления трудовой деятельности: иностранные работники (осуществляют трудовую деятельность на территории Казахстана, включая внутрикорпоративные переводы), бизнес-иммигранты (предприниматели), сезонные иностранные работники (сезонные работы не более одного года); трудовые иммигранты (домашние работники, осуществляющие деятельность на домашних хозяйствах физических лиц).

Упомянутым Законом определено, что миграционная политика Казахстана исходит, прежде всего, из признания за мигрантами прав и свобод, установленных действующим законодательством страны, обеспечения национальной безопасности и национальных интересов, транспарентности процесса управления миграцией, при этом подходы государства к управлению миграционными процессами варьируется в зависимости от вида иммиграции.

Приоритет в вопросе управления трудовыми миграционными процессами отдается защите внутреннего рынка труда, при этом ситуация на рынке труда не влияет на положение законно находящихся на территории страны иностранцев и не ведет к их выселению [283, 284].

Граждане стран СНГ могут трудиться на территории Казахстана на основании упомянутого Закона, а также двусторонних и многосторонних договоров и соглашений.

К одному из последних законодательных нововведений можно отнести Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам занятости и миграции населения". Данный Закон призван усилить господдержку в области занятости населения; преобразовать центры занятости населения путём их перехода из-под юрисдикции госучреждений в госпредприятие на праве хозяйственного ведения (оказание услуг по трудоустройству, организации профессионального обучения передано в ведение частных агентств занятости) и сформировать единую биржу труда в онлайн-формате («Электронная биржа труда»). Перераспределены полномочия государственных органов в сфере миграции населения (функции по формированию государственной миграционной политики от МНЭ переданы в Министерство труда и социальной защиты населения, а полномочия по межведомственной координации и реализации миграционной политики - от последнего в МВД) [285].

Исходя из необходимости расширения концептуальных основ миграционной политики, обусловленной стремлением Казахстана войти в число 30 развитых государств мира, а также адекватного реагирования на современные вызовы, в стране приняты важные программные документы: Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 годы и

план мероприятий по ее реализации, утвержденные Постановлением Правительства РК от 29 сентября 2017 года №602. Данной Концепцией определены стратегии, цели и задачи миграционной политики с учетом текущей ситуации и перспективного видения в следующих сферах: уровня социально-экономического развития страны, демографической ситуации, реализуемого политического курса, интеграционных процессов, происходящих в регионе, внешней политики (в т.ч. в рамках взятых на себя международных обязательств по двусторонним и многосторонним договорам). Концепцией обозначено, что системность миграционной политики обеспечивается за счет трех взаимосвязанных стратегий, реализуемых параллельно. Первая стратегия нацелена на привлечение временных мигрантов для работы в определенных секторах экономики, а также конкретных приоритетных проектах. Вторая стратегия направлена на привлечение в страну квалифицированной рабочей силы на долгосрочной основе. И третья стратегия имеет своей целью повышение квалификации собственных граждан в рамках реализации соответствующей национальной программы [286].

Другой важный программный документ – Концепция внешней политики РК на 2014-2020 годы, в которой в качестве приоритета и задачи внешней политики страны определены укрепление стратегического партнерства Казахстана со странами Европы, а также либерализация визового режима с перспективой постепенного перехода на безвизовый режим [287]. Следует подчеркнуть, что либерализация визового режима является одним из инструментов управления миграционными процессами, имеющая своей целью привлечение в Казахстан инвесторов, туристов из числа граждан экономически развитых стран мира. Гражданам более 45 государств не требуется виза для посещения Казахстана сроком до 30 дней (в т.ч. из стран ЕС).

Действующее законодательство Республики Казахстан в сфере миграции согласуется с обязательствами, взятыми страной в силу присоединения к международным договорам. Казахстан ратифицировал основные документы ООН в области прав человека, а также является участником 24 конвенций Международной организации труда. В миграционную правовую базу РК входят соглашения, заключенные с другими государствами в двустороннем и многостороннем форматах (по вопросам трудовой миграции, установлении безвизового режима, о реадмиссии и др.).

В Концепции внешней политики Республики Казахстан на 2014-2020 годы подчеркнута стратегически важное значение для страны евразийской экономической интеграции, играющей позитивную роль в деле продвижения страны на устойчивые позиции в системе мирохозяйственных связей.

Начиная с 1 января 2015 года для государств-членов ЕАЭС начал действовать общий рынок труда, что создает пространство для свободы перемещения рабочей силы. Правовое регулирование возникающих в данной сфере отношений осуществляется на основании Договора о ЕАЭС от 29 мая 2014 года (вступил в силу 01.01.2015). В разделе XXVI «Трудовая миграция» содержатся нормы, упрощающие условия пребывания трудовых мигрантов

государств-членов на территориях Сторон. Ограничения на привлечение к труду граждан государств-членов ЕАЭС допустимы в стратегически-значимых областях экономики, а также в целях поддержания национальной безопасности и общественного порядка [288].

В рамках Соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве Республика Казахстан-Европейский Союз (далее – СРПС), подписанного в Астане 21 декабря 2015 года, МИД РК продолжается работа по либерализации со стороны государств-членов ЕС визового режима для граждан Казахстана. С европейской точки зрения, упрощение процедур получения шенгенских виз будет создаваться для граждан Казахстана, часто выезжающих в европейские страны [289]. В настоящее время МИД РК совместно с Европейской службой внешних действий пришли к согласию о внедрении инструмента ЕС «PartnershipInstrument», предполагающего содействие со стороны европейских экспертов в адаптации миграционного и визового законодательства Казахстана к соответствующим требованиям и стандартам ЕС. Ожидается, что в результате проведенной работы в данном направлении европейской стороной будет принято решение о старте переговорного процесса по упрощению визового режима для граждан Казахстана [290].

Соглашение (СРПС) содержит нормы, предусматривающие сотрудничество сторон в области занятости, трудовых отношений, и обеспечение прав для законно проживающих граждан, осуществляющих трудовую деятельность на территории другой Стороны (статьи 230-232). Подчеркивается заинтересованность обеих сторон во взаимодействии по миграционным вопросам, включая противодействие нелегальной миграции, сотрудничество в сфере управления границами, реадмиссии (статья 238) [291].

Следует отметить, что реадмиссия является важным направлением сотрудничества Республики Казахстан со странами ЕС и другими иностранными государствами. Договоренности о реадмиссии позволяют без решения суда при минимальных затратах и в сжатые сроки выслать из страны иностранных граждан, нарушивших миграционное законодательство. Заключая договор о реадмиссии, договаривающиеся стороны берут на себя взаимные обязательства по приему обратно собственных граждан, а также граждан третьих стран и лиц без гражданства, если они прибыли с их территории на территорию другой договаривающейся стороны. Казахстаном заключено 17 таких соглашений (в том числе с ФРГ, Швейцарией, Латвией, Литвой, Норвегией, Венгрией, Польшей, Чехией, странами Бенилюкса и др.) и еще 14 находятся на стадии согласования.

Ответственные государственные органы. В Республике Казахстан функции по управлению миграционными процессами распределены между несколькими государственными органами. Так, действующим казахстанским законодательством за Правительством закреплены полномочия по разработке основных направлений государственной миграционной политики, организации ее реализации, а также принятию нормативно-правовых актов по вопросам миграции в рамках установленной законами компетенции.

Министерство труда и социальной защиты населения ответственно за формирование предложений по основным направлениям государственной политики в сфере миграции. В его компетенцию входит распределение квот на привлечение иностранных трудовых работников, региональной квоты приема оралманов и квоты приема внутренних переселенцев. МВД координирует межведомственное взаимодействие по вопросам реализации миграционной политики. В сферу компетенции МВД также входит проведение мониторинга, анализа и прогнозирования процессов миграции; регистрация временно пребывающих иностранцев; противодействие нелегальной миграции; рассмотрение вопросов, связанных с гражданством РК; документирование, учет и регистрация населения РК. В соответствии с Указом Главы государства от 30 декабря 2016 года №401 «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан» в МВД создан Комитет миграционной службы, который проводит мониторинг миграционной ситуации с выработкой предложений по улучшению работы. МИД содействует распространению за пределами Казахстана сведений о государственной миграционной политике, реализует в пределах своей компетенции задачи по международному сотрудничеству в сфере миграции. МИД выдает въездные визы, направляет заявления о включении в региональную квоту и присвоении статуса оралмана в местные исполнительные органы. Пограничная служба Комитета национальной безопасности осуществляет паспортно-визовый контроль в пунктах пропуска через Государственную границу, регистрирует в пунктах пропуска граждан стран, освобожденных от визовых требований. Местные исполнительные органы выдают работодателям разрешения на привлечение иностранной рабочей силы, включают иностранных граждан в региональную квоту; присваивают статус оралмана и выдают соответствующие удостоверения оралмана; включают граждан РК в региональную квоту и присваивают статус переселенцев.

Следует отметить, что под влиянием изменения миграционных трендов происходило корректирование курса миграционной политики: изменялось законодательство, осуществлялась реорганизация структуры государственных органов, происходило перераспределение их полномочий по вопросам миграции. Все эти меры предпринимаются с единственной целью – улучшить систему государственного регулирования миграционных процессов, повысить ее эффективность и уровень межведомственного взаимодействия.

Регулирование миграционных процессов в рамках СНГ, ЕАЭС, ОДКБ, ШОС, СВМДА, Алматинского процесса. Миграционная проблематика становится важным пунктом современной повестки дня, приобретая особое звучание в свете обеспечения стабильности и безопасности. Миграционный компонент является важным направлением взаимодействия в рамках интеграционных объединений и диалоговых площадок.

За годы существования *Содружества Независимых Государств* его государствами-участниками выстроена институциональная и правовая основа для взаимодействия в области миграции. Вопросы миграции входят в

компетенцию сразу нескольких органов Содружества: Совета руководителей миграционных органов государств-участников СНГ, Консультативного Совета по труду, миграции и социальной защите населения и Совместной комиссии Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией. Также функционирует Совет командующих Пограничными войсками, занимающийся вопросами укрепления пограничной безопасности на внешних границах. При практической реализации своих задач Совет командующих тесно взаимодействует с другими органами Содружества (например, Антитеррористическим центром, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ, советами руководителей таможенных служб и др.), а также с международными региональными организациями – ШОС, ОДКБ, ЦАРИКЦ.

В рамках СНГ разработаны и приняты многосторонние и двусторонние договоры по широкому спектру вопросов в сфере миграции [292].

Между тем, создание общего рынка рабочей силы осложняется разницей в уровнях социально-экономического развития государств СНГ, а также неодинаковыми подходами к формированию и осуществлению национальной политики в социально-трудовой сфере. Также имеет место быть несовпадение интересов стран Содружества, большинство из которых выступают донорами трудовых ресурсов, а другие - Россия (для всех стран СНГ) и Казахстан (прежде всего, для центральноазиатских государств) – странами-приема иностранной рабочей силы. Поэтому выработка в рамках СНГ единых подходов к вопросам социально-трудовых отношений и миграции, повышение эффективности действующей системы регулирования миграционных процессов не теряют своей актуальности по сей день [293].

В настоящее время Республикой Казахстан заключено 5 двусторонних соглашений о реадмиссии с государствами Содружества: с Узбекистаном, Беларусью, Россией, Молдовой, Кыргызстаном. Соглашения с Арменией, Таджикистаном, Украиной прорабатываются (ответственный орган – МВД) и находятся на разных стадиях внутригосударственного согласования [265, с. 9].

Важным направлением сотрудничества продолжает оставаться совершенствование международно-правовой базы, системы учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств-участников СНГ, анализа и обмена информацией о текущей миграционной ситуации в стране с объективной оценкой объемов незаконной миграции [294].

В основе *ЕАЭС* лежит интеграционное взаимодействие на всех уровнях, и миграционный компонент является важным направлением межгосударственного сотрудничества, включающим множество вопросов. В их числе, развитие нормативно-правовой базы, устанавливающей единые механизмы миграционного менеджмента в государствах *ЕАЭС* (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Россия).

Граждане стран ЕАЭС активно реализуют свои права, предоставленные Договором о ЕАЭС. Изучение объемов и структуры миграционного обмена между странами ЕАЭС показывает, что Казахстан является вторым после России центром притяжения трудящихся мигрантов. Согласно расчетам Евразийской экономической комиссии, произведенным на базе предоставленной компетентными органами стран Союза информации, численность граждан ЕАЭС, прибывших в Казахстан с целью осуществления трудовой деятельности в период с 2015 по 2018 годы составила 86 600 человек, из которых около 70% (61 366) приходится на граждан России, 12,8% (11 099) – Кыргызстана, 12,1% – Армении и около 4% – Беларуси. Общее число трудовых мигрантов стран ЕАЭС, въехавших в Казахстан в 2018 году – 34619 человек, что в 2 раза превышает аналогичные показатели 2015 года.

В Россию за аналогичный период въехало более 3 млн. 300 тысяч трудовых мигрантов стран ЕАЭС, из которых почти 50% составляют граждане Кыргызстана, наименьшее количество образуют граждане Казахстана (около 10%); в Беларусь прибыло 14 499 трудящихся из стран ЕАЭС, в основном это российские граждане (более 75%), число казахстанцев составило 1732, то есть примерно 12% от общего числа трудовых мигрантов ЕАЭС; в Армению за четыре года въехало 530 граждан ЕАЭС, из которых граждане России составляют большинство трудящихся мигрантов – 77% (из РК - 75 человек, то есть 14% от общего числа). По Кыргызстану информация отсутствует: Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики после вступления страны в ЕАЭС учет граждан государств-членов ЕАЭС не осуществляет [295].

Вместе с тем, ряд важных вопросов все еще ожидают своего разрешения. В их числе противоречия между положениями Договора о ЕАЭС и нормами действующего законодательства государств-участников данного интеграционного объединения, отсутствие единых подходов к статистическому учету трудовых мигрантов, остаются нерешенными вопросы относительно прав трудовых мигрантов на участие в пенсионных накоплениях [296]. Наряду с этим, имеют место быть существенные различия в размере оказываемой трудящимся гражданам Союза медицинской помощи. Весьма актуальным представляется взаимодействие стран ЕАЭС в области постепенной унификации квалификационных требований для различных специальностей в сфере профессиональной деятельности. Тот факт, что в ЕЭК рассматривают вопрос о необходимости разработки международного соглашения о признании документов об учёных степенях и званиях, делает возможным включение этого важного аспекта в повестку сотрудничества [297].

Организация Договора коллективной безопасности является региональной международной организацией, призванной обеспечивать безопасность и стабильность в регионе (создана 15 мая 1992 года, участвуют Армения, Беларусь, Россия, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан). В свете задач ОДКБ по противодействию коллективными усилиями современным

вызовам и угрозам безопасности, миграционная проблематика является одним из приоритетных направлений для сотрудничества государств объединения.

В рамках ОДКБ создан и успешно функционирует Координационный совет руководителей компетентных органов государств-членов ОДКБ по вопросам борьбы с незаконной миграцией, очередные заседания которого проходят один раз в год. Сферу его компетенции образуют вопросы содействия в подготовке и проведении на пространстве стран-участниц ОДКБ согласованных оперативно-профилактических мероприятий и специальных операций, направленных на борьбу с незаконной миграцией.

Весьма эффективными в плане выявления и пресечения незаконной миграции граждан третьих стран и деятельности организаторов незаконной миграции являются региональные оперативно-профилактические мероприятия «Нелегал», проводимые в формате ОДКБ с 2006 года. По информации официальных лиц ОДКБ, их проведение способствует выявлению множества нарушений. К примеру, по итогам 2017 года удалось пресечь более 170 тысяч нарушений миграционного законодательства, было возбуждено 44 тысячи 673 уголовных дела за организацию незаконной миграции и 119 уголовных дел за торговлю людьми. Начиная с 2006 года, в ходе проведения «Нелегал» задержано свыше 3 тысяч лиц, находящихся в международном розыске [298]. Итогами «Нелегал-2018» стали выявленные нарушения законодательства на пространстве ОДКБ: возбуждено свыше 3,5 тыс. уголовных дел за организацию незаконной миграции, пресечены около 143 тыс. нарушений миграционного законодательства [299].

В Стратегии коллективной безопасности до 2025 года незаконная миграция отнесена к внешним и внутренним вызовам и угрозам коллективной безопасности стран ОДКБ. В первом случае угрозу представляет рост потоков нелегальных мигрантов из третьих стран, а во втором – деятельность организованных транснациональных преступных группировок в сфере организации незаконной миграции. В этой связи, стратегической задачей ОДКБ в сфере обеспечения безопасности определено противодействие транснациональной преступности, в том числе незаконной миграции [300].

Созданная в 2001 году *Шанхайская организация сотрудничества* на сегодняшний день стала мощной международной региональной организацией (участвуют Китай, Россия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, с июня 2017 года - Индия и Пакистан). В рамках ШОС миграционная проблематика входит в региональную повестку дня, как правило, в связке с транснациональной преступной деятельностью (незаконный оборот наркотиков и оружия, терроризм, экстремизм, сепаратизм, нелегальная миграция). Многостороннее сотрудничество в сфере миграции рассматривается не обособленно, а в контексте выработки согласованных подходов государств-членов по борьбе с упомянутыми видами преступлений, сопряженными с нелегальной миграцией. Представляется, что на сегодняшний день перед государствами-членами организации, прежде всего, стоят задачи, связанные с поддержанием стабильности и безопасности в регионе. В многостороннем

формате ШОС система управления миграционными процессами пока не создана и скорее всего в ближайшей, а возможно и среднесрочной перспективе этот вопрос не будет включен в региональную повестку дня, что, однако, не препятствует поступательному сближению подходов и планированию работы в данном направлении.

Расширение ШОС актуализирует в экспертной среде беспокойство относительно возможного увеличения в Казахстан и другие страны региона Центральной Азии миграционных потоков из Индии и Пакистана. Также в казахстанском обществе имеются опасения относительно китайской миграции. Со своей стороны отметим, что миграционные риски действительно имеют место быть, и обусловлены они многими факторами. Страны-участницы ШОС существенно отличаются друг от друга по многим характеристикам, в том числе по уровню экономического развития, демографическим показателям. По данным ООН по состоянию на 2017 год Индия заняла первое место среди других стран мира по количеству международных эмигрантов, число которых оценивается в 16,6 миллионов человек. Китай и Пакистан также относятся к странам с высоким уровнем эмиграции, занимая четвертую (10 млн. эмигрантов) и седьмую (6 млн. эмигрантов) позиции соответственно в рейтинге ООН [301]. Наряду с ростом социально-экономической напряженности и избытком трудовых ресурсов в странах огромного демографического потенциала (прежде всего, Китай и Индия), спровоцировать рост миграционных потоков могут неурегулированные споры в отношениях между Индией и Пакистаном, Индией и Китаем. Внутриполитические конфликты Китая несут угрозу «экспорта терроризма» из СУАР в страны ШОС [302].

Китайская инициатива «Один пояс – один путь» по ожиданиям экспертов может повлечь существенное увеличение миграционных потоков. Наряду с перспективами получения крупных инвестиций и реализации множества совместных проектов, инициатива «Один пояс – Один путь» таит в себе определенные риски для государств ШОС. Например, нередки случаи нелегальной миграции китайцев, традиционного найма китайскими фирмами за рубежом своих собственных соотечественников, роста напряжения в отношениях между местным населением (в том числе уйгурского происхождения) и китайцами и т.д. Это делает возможным повторение негативных сценариев (как в Казахстане, так и в других странах ШОС). Эксперты отмечают синофобские настроения казахстанцев, в частности, ярко проявившиеся в ходе социальных противостояний инициативе Правительства о сдаче земли в аренду иностранцам на длительные сроки [303].

Казахстанский ученый С. Кожирова подчеркивает, что в долгосрочной перспективе китайская миграция окажет влияние на многие ключевые сферы развития Казахстана (как социально-экономического характера, так и демографическую ситуацию). Особенностью миграции китайцев является их стремление создавать анклавные общины в принимающем обществе (расселяются поблизости от друга, сохраняют национальную идентичность, создают системы самообслуживания замкнутого типа, процесс ассимиляции с местным

населением очень медленный, смешанные браки являются скорее исключением). Несмотря на умеренные показатели официальной статистики, С. Кожирова подчёркивает необходимость эффективного управления миграционными процессами с учетом особенностей китайской этнической миграции с фокусированием внимания на обеспечение безопасности [304].

Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА) представляет собой диалоговую площадку, созданную по инициативе Первого Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева, для сотрудничества азиатских стран во имя стабильности, безопасности и процветания государств Азии и их народов. На протяжении более двух десятилетий своей деятельности СВМДА зарекомендовал себя важным звеном в деле поддержания архитектуры безопасности в регионе. На сегодняшний день членами СВМДА являются 27 государств, а на встречах осуждается широкий спектр современных вызовов и угроз, предлагаются подходы к их разрешению [305].

Незаконная миграция включена в повестку дня СВМДА как одна из проблем азиатского континента (наряду с, например, распространением ядерного оружия, терроризмом, экстремизмом, незаконным оборотом наркотиков, экологией). На полях СВМДА все чаще в выступлениях глав государств и правительств и документах озвучивается миграционная проблематика, а также стремление к эффективному управлению миграционными процессами, исходя из интересов всех задействованных сторон: и отправляющих, и принимающих обществ, и непосредственно самих мигрантов. В рамках СВМДА государства-члены осуществляют диалог в сфере усиления механизмов управления границами и их защиты [306-308].

Важным консультативным механизмом регионального сотрудничества является *Алматинский Процесс по защите беженцев и международной миграции*, созданный по инициативе Казахстана. Данная диалоговая платформа призвана служить эффективному взаимодействию государств-участников в поиске совместных решений и выработке позиций относительно стоящих на повестке дня миграционных и сопряженных с миграцией проблем (террористическая угроза, наркоторговля, контрабанда, торговля людьми и др.). В Алматинском Процессе участвуют центрально-азиатские государства (кроме Узбекистана), а также Афганистан, Азербайджан, Турция; государства-наблюдатели: Иран и Пакистан. Идея его образования возникла в 2010 году под влиянием необходимости поиска совместных решений и выработки позиций государств региона относительно стоящих на повестке дня миграционных и сопряженных с миграцией проблем (террористическая угроза, наркоторговля, контрабанда, торговля людьми и др.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях глобализации современный мир сталкивается с серьезными глобальными вопросами, одним из которых является международная миграция, влияющая на все стороны жизни мирового сообщества. Со второй половины прошлого столетия количество населения, участвующего в межгосударственных территориальных перемещениях, существенно увеличилось, и по прогнозам численность международных мигрантов продолжит расти. Формирование принципиально новой миграционной ситуации в мире оказывает влияние на развитие международных отношений, и имеет последствия для многосторонней системы.

Результаты исследования показывают, что межгосударственное сотрудничество в сфере миграции со временем подвергалось изменениям и приобретало новые черты: до 1980-х годов регулирование миграции осуществлялось преимущественно на национальном уровне и в формате двусторонних договоренностей. Международная конференция по миграции, проведенная в Брюсселе в 1951 году, и последующее создание Временного межправительственного комитета по переселению мигрантов из Европы (PICMME) с целью решения проблем поствоенной миграционной ситуации в Европе были скорее исключениями того времени. Начиная с 1990х годов, международное сотрудничество в сфере миграции получает новый импульс, в условиях глобализации появляется потребность в более совершенных подходах к управлению миграционными процессами с целью их упорядочивания, обеспечения безопасности и регулируемости.

На сегодняшний день глобальный миграционный режим находится на стадии формирования. На международном уровне вопросами миграции занимаются различные учреждения ООН. Регулирование миграции осуществляется посредством множества международных договоров, относящихся к различным отраслям международного права (международное гуманитарное право, международное право в области труда, международное уголовное право и др.). В этих условиях значимую роль приобретают факультативные механизмы (конференции, форумы, диалоги и т.д.), предоставляющие площадки для обсуждения акторами международных отношений многоаспектных миграционных вопросов.

Одна из ключевых характеристик современной миграционной ситуации заключается в несовпадении приоритетов и интересов государств. Для стран назначения первостепенную важность приобретают вопросы безопасности, управляемости и контролируемости миграционных потоков, в то время как интерес стран исхода лежит в плоскости обеспечения прав своих граждан за рубежом, получение преимуществ от денежных трансфертов, минимизация негативных аспектов миграции. Вместе с тем, ввиду того, что глобальные вопросы эффективнее решать сообща, представляется, что в дальнейшем важной целью внешней политики многих государств станет поддержка

международного сотрудничества и многосторонней системы, в том числе в сфере управления миграционными процессами.

Либеральные ценности, стандарты и права человека находятся под давлением, как на глобальном, так и на региональном уровнях. Одним из подтверждений этого стал миграционный кризис в Европе. Долгие годы Евросоюз для регулирования миграционной сферы использовал политику развития и региональные консультативные процессы. Их цель - содействовать обеспечению предсказуемой и контролируемой миграции. Необходимость вовлечения в процесс управления миграцией третьих стран связана с потребностью ЕС в разделении бремени ответственности в данной сфере. Вместе с тем, в силу непоследовательности и несогласованности европейской внешней и иммиграционной политики по отношению к странам Северной Африки и Ближнего Востока, данные внешнеполитические инструменты оказались неспособными противостоять миграционному кризису. Нормы международного и европейского права обязывали ЕС предоставить защиту лицам, прибывшим из обозначенных регионов в Европу в поисках убежища. Однако, Европейский Союз продемонстрировал отсутствие единства позиций государств-членов по данному вопросу.

События 2015 года и последствия миграционного кризиса сподвигли ЕС инициировать заключение первого в истории международного миграционного права глобального соглашения, с целью формирования основы для международного сотрудничества и упорядочивания миграционных процессов. И хотя осенью 2016 года на заседании Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке все государства-члены ООН выразили намерение подписать до 2019 года Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, в последующем многие из государств Евросоюза вышли из переговорного процесса. В качестве обоснования приводились доводы о противоречии положений договора национальным интересам. Изначально свое несогласие с договором выразила Венгрия, за ними последовала Австрия, председательствовавшая в то время в Совете ЕС, а затем и другие страны Вышеградской группы, а также Болгария, Латвия, Хорватия. В итоге, отказ целого ряда европейских государств заключать Глобальный договор не позволили одобрить текст международного документа от имени всего ЕС, как это было запланировано вначале.

В странах ЕС увеличиваются критические настроения относительно политики «мультикультурализма», разработанной в духе основ демократии и толерантности. Диаспоры привлекают все большее внимание со стороны государств, с точки зрения их влияния, с одной стороны, на масштаб и выбор мигрантами стран назначения, а с другой стороны, на изменения, происходящие в принимающих обществах и государствах. Страны Вышеградской группы в качестве приоритетов миграционной политики определили вопросы обеспечения безопасности и защиты национального суверенитета. Ключевым решением Венгрии, Чехии, Словакии и Польши стал отказ от системы квот, предусматривавшей принудительное расселение среди

стран ЕС мигрантов из Северной Африки и Ближнего Востока. Позиция властей В4 по данному вопросу получила поддержку собственного населения. Проведенные социологические исследования общественного мнения свидетельствуют об ухудшении отношения населения стран Вышеградской группы к мигрантам. Это обусловлено рядом причин, важнейшими из которых является вопрос обеспечения национальной безопасности. Обоснованность угрозы проникновения в страну террористов из числа мигрантов Ближнего Востока и Северной Африки, подтверждается террористическими атаками, происходящими с конца 2015 года во Франции, Бельгии и других европейских странах. Еще одним немаловажным фактором является финансовая сторона вопроса. Процесс интеграции мигрантов, включающий в себя разного рода дотации, создание условий для изучения местного языка и обретения необходимых профессиональных навыков требуют значительных финансовых затрат. С другой стороны, интеграция рассматривается сквозь призму культурно-цивилизационного аспекта: опыт западноевропейских стран, сталкивающихся с серьезными трудностями интеграции мусульман в принимающее общество, подпитывает сомнения населения В4 относительно способности и желания мигрантов интегрироваться. Изменение этнического состава обществ за счет представителей других культурно-цивилизационных стран рассматривается как угроза, ведущая к ослаблению государства, созданию параллельных обществ.

Под влиянием миграционного кризиса и давления со стороны партнеров по интеграции и институтов ЕС Чехия, Словакия, Венгрия и Польша сплотились в отстаивании своих интересов, видения проблемы и способов ее урегулирования. Сотрудничество в формате Вышеградской группы сделало возможным, чтобы единая позиция четырех стран была не только услышана, но и принята странами-партнерами ЕС как серьезный аргумент.

Изучение автором современной миграционной ситуации и политического курса в странах Вышеградской группы позволило установить следующее. Страны В4 характеризуются этнической и культурной однородностью общества (с небольшим диапазоном в гетерогенности). В числе факторов, привлекающих в В4 мигрантов, особую значимость имеют их территориально-географическое положение, вхождение в состав Евросоюза и относительное процветание. Географическое расположение делает эти страны в глазах мигрантов удобным плацдармом для последующего продвижения в другие государства-члены Европейского Союза.

Вступление в ЕС потребовало внесения в действующую систему институционального и правового регулирования в сфере миграции изменений, в том числе касающихся управления и охраны государственных границ.

Миграционный кризис в ЕС затронул страны В4 в различной степени: наибольшее миграционное давление испытала Венгрия, наименьшее – Словакия. В этой связи, из четырех стран самые жесткие меры, нацеленные на эффективное регулирование миграционной ситуации, были приняты Венгрией. Можно отметить ряд ключевых элементов, характеризующих текущий подход в

странах В4 к миграции: в действующее законодательство внесены поправки, приоритетное значение отдано вопросам обеспечения национальной безопасности (в меньшей степени Словакия); противостояние из соображений безопасности иммиграционным потокам из культурно отдаленных стран, особенно из мусульманских государств, и, следовательно, несогласие участвовать в схемах ЕС по расселению мигрантов из Ближнего Востока и Северной Африки; умеренно-открытая политика в отношении трудовой миграции из культурно близких стран, ориентированная на удовлетворение потребностей рынка труда, и в то же время, усиление контроля за потоками мигрантов, пребывающих из-за пределов ЕС.

Важным внешнеполитическим приоритетом Венгрии и Польши является поддержка этнических меньшинств за рубежом. Создаются благоприятные условия для получения лицами венгерского и польского происхождения соответственно гражданства, трудоустройства на исторической родине. В Казахстане государственная политика по репатриации этнических казахов является важным направлением миграционной политики страны. Все больше внимания уделяется работе с соотечественниками и диаспорами за рубежом.

Развитие современного общества ставит перед разными государствами схожие вызовы. Миграционная проблематика становится важным пунктом современной повестки дня, приобретая особое звучание в свете обеспечения стабильности и безопасности. Изученный опыт регулирования миграционных процессов странами Вышеградской группы и Республикой Казахстан свидетельствует о том, что приоритеты миграционной политики лежат в плоскости экономических и демографических интересов государств, обеспечения национальной безопасности и противодействия незаконной миграции.

По оценкам экспертов Казахстан относится к весьма крупным реципиентам легальных и нелегальных мигрантов. Также Казахстан является страной транзита и исхода мигрантов. Прогнозируется нарастание масштабов миграционных процессов. Серьезной проблемой иммиграционной политики Казахстана продолжает оставаться нелегальная трудовая миграция (прежде всего, граждан стран Центральной Азии). Из стран дальнего зарубежья, большинство мигрантов в Казахстане составляют граждане Китая и Турции. Данный факт можно объяснить относительной территориальной близостью, а также большими инвестициями в экономику Республики Казахстан. К числу стимулирующих факторов миграционной активности иностранных граждан относятся также безвизовый режим, установленный Казахстаном со многими государствами.

Миграционный компонент является важным направлением взаимодействия Казахстана с другими странами в рамках интеграционных объединений (ЕАЭС, СНГ, ОДКБ, ШОС) и диалоговых площадок (СВМДА, Алматинский Процесс).

Автором сформулированы следующие предложения и рекомендации:

1 Изученный опыт стран Вышеградской группы свидетельствует о том, что миграция является важной сферой сотрудничества государств и, при наличии политической воли, может стать объединяющим звеном. Представляется целесообразным определить сотрудничество Казахстана со странами Центральной Азии по миграционным вопросам одним из приоритетных направлений и закрепить данное положение в концептуальных документах (например, в Концепции внешней политики Республики Казахстан).

2 Принять меры к укреплению взаимодействия со странами исхода мигрантов, в том числе, посредством заключения соответствующих соглашений о сотрудничестве в сфере миграции, закрепляющих механизм принудительной выплаты лицом, нарушившим казахстанское миграционное законодательство, штрафов. Для государств исхода мигрантов стимулом для заключения таких соглашений может послужить то, что сумма штрафов (полностью или частично) будет поступать в бюджет страны исхода (ответственный орган – МВД РК).

3 Одной из причин нарушения миграционного законодательства является его незнание мигрантами. Данную проблему можно было бы снять следующим образом. При пересечении границы граждане иностранных государств автоматически получали бы на телефон сообщение от телекоммуникационных компаний (Билайн, Теле 2 и др.) с кратким разъяснением требований казахстанского миграционного законодательства, изложенным понятным образом в лаконичной форме (ответственные органы - МВД РК, другие ведомства)

4 Рекомендуются к изучению опыт стран Вышеградской группы (особенно Чехии) по ведению и оформлению статической информации в области миграции (ответственный орган – Комитет по статистике МНЭ РК).

Может быть востребован следующий опыт стран В4:

- представляет интерес опыт Венгрии по консолидации общества по чувствительным вопросам, в том числе с использованием новых технологий. К примеру, Правительством Венгрии по вопросу обязательных квот ЕС по расселению лиц, ищущих убежище, использовались механизмы сплочения народа, именуемые Национальными консультациями с гражданами Венгрии (включали в себя предварительное разъяснение ситуации, рассылки по Интернету опросников), организовывались референдумы;

- Польша является одной из стран, проводящих активную политику в отношении своих лиц с польскими корнями за рубежом. В Польше создана специальная база данных, содержащая структурированную краткую информацию о польских организациях и учреждениях за рубежом, в том числе осуществляющих социальную, культурную и религиозную деятельность. Данная база является обновляемой и может быть дополнена новыми данными. Для дополнения информации, включенной в базу данных, создана краткая одностраничная форма, которая может быть использована для исправления

неправильной информации или заполнения недостающих сведений. С соответствующей информацией можно ознакомиться на официальном сайте Статистического управления <https://stat.gov.pl>.

С учетом того, что Казахстаном уделяется все больше внимания работе с соотечественниками и диаспорами, проживающими за пределами Казахстана, представляется, что разработка и введение в Казахстане подобной формы является своевременным и актуальным шагом.

- предлагается создать на сайтах казахстанских Посольств вкладки, пройдя по которым можно было бы ознакомиться с численностью проживающих в данной стране соотечественников и проводимыми диппредставительствами мероприятиями по работе с ними (по аналогии с сайтом Посольства РК в ФРГ).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Ravenstein E. The Laws of Migration // Journal of the Statistical Society of London. – 1885. – №48(2). – P. 167-235.
- 2 Джансараева Р.Е. К определению понятия миграции // Вестник КазНУ. Серия юридическая. – 2015. – №4(76). – С. 257-262.
- 3 Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика / под ред. Т.И. Заславской. – М.: Наука, 1987. – 199 с.
- 4 Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. – М.: Диалог-МГУ, 1999. – 370 с.
- 5 Хорев Б.С., Чапек В.Н. Проблемы изучения миграции населения. – М.: Мысль, 1978. – 254 с.
- 6 Международное миграционное право: глоссарий терминов в области миграции / МОМ. – Женева, 2005. – №2. – 98 с.
- 7 Дювель Ф. Транзитная миграция в Европу: обзор // В кн.: Транзитная миграция и транзитные страны: теория, практика и политика регулирования / под ред. И. Молодиковой. – М.: Университетская книга, 2009. – С. 32-67.
- 8 Попова Е.А. Международная миграция: исторический контекст и современные реалии // Государственное управление и государственная служба. – 2017. – №1. – С. 72-80.
- 9 Саррацин Т. Германия: самоликвидация / пер. с нем. Т.А. Набатниковой. – М.: Издательство АСТ, 2016. – 560 с.
- 10 Ravenstein E. The Birthplace of the People and the Laws of Migration // The Geographical Magazine. – 1876. – №3. – P. 173-233.
- 11 Ravenstein E. The Laws of Migration: Second Paper // Journal of the Royal Statistical Society. – 1889. – №52. – P. 241-305.
- 12 Баразгова Е.С. Американская социология (традиции и современность): курс лекций. – Екатеринбург: Деловая книга, 1997. – 176 с.
- 13 McKenzie R.D., Park R.E., Burgess E.W. The City. – Chicago: University of Chicago Press, 1967. – 239 p.
- 14 Парк Р. Избранные очерки: сб. переводов / пер. с англ. В.Г. Николаева; под ред. Д.В. Ефременко. – М.: ИНИОН, 2011. – 320 с.
- 15 Stouffer S. Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance // American Sociological Review. – 1940. – №5. P. 845-867.
- 16 Zipf G. The (P¹P² / D) Hypothesis: On the Intercity Movement of Persons // American Sociological Review. – 1946. – №11. – P. 677-686.
- 17 Zipf G. Human Behavior and the Principle of Least Effort. – Cambridge: Addison-Wesley Press, 1949. – 573 p.
- 18 Lee E. A Theory of Migration // Demography. – 1966. – №3. – P. 47-57.
- 19 Ивахнюк И.В. Развитие миграционной теории в условиях глобализации // Век глобализации. – 2015. – №1. – С. 36-51.
- 20 Castles S., Miller M.J. The Age of Migration. – Ed. 2nd. – Hampshire; London: Macmillan Press Ltd., Basingstoke, 1999. – 336 p.

- 21 Harris J.R., Todaro M.P. Migration, Unemployment and Development: A Two-sector Analysis // American Economic Review. – 1970. – №60. – P. 126-142.
- 22 Todaro M.P., Maruszko L. Illegal Migration and US Immigration Reform: A Conceptual Framework // Population and Development Review. – 1987. – №13. – P. 102-114.
- 23 Piore M.J. Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies. – New York: Cambridge University Press, 1979. – 229 p.
- 24 Portes A. Economic sociology and the sociology of immigration: a conceptual overview // In book: The Economic sociology of immigration / ed. A. Portes. – New York: Russell Sage Foundation, 1995. – P. 1-41.
- 25 Borjas G. Economic Theory and International Migration // International Migration Re-view. – 1989. – №23. – P. 457-485.
- 26 Bakewell O. South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences // http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdrp_2009_07.pdf. 10.05.2019.
- 27 Zelinsky W. The Hypothesis of the Mobility Transition // Geographical Review. – 1971. – №61. – P.219-249.
- 28 Skeldon R. Migration and Development: A Global Perspective. – Harlow: Longman, 1997. – 253 p.
- 29 Martin P.L., Taylor J.E. The Anatomy of a Migration Hump // In book: Development Strategy, Employment and Migration: Insights from Models / ed. by J.E. Taylor. – Paris: OECD, 1996. – P.43-62.
- 30 Ивахнюк И.В. Развитие миграционной теории в условиях глобализации // Век глобализации. – 2016. – №1-2. – С. 26-43.
- 31 Massey D.S. Social Structure, Household Strategies and the Cumulative Causation of Migration // Population Index. – 1990. – №56. – P. 3-26.
- 32 Massey D.S., Arango J., Hugo G. et al. Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millenium. – Oxford: Oxford University Press, 1998. – 376 p.
- 33 Садовская Е. Китайский транзит на постсоветском пространстве: Россия, Казахстан и далее везде? // В кн.: Транзитная миграция и транзитные страны: теория, практика и политика регулирования / под ред. И. Молодиковой, Ф. Дювеля. – М.: Университетская книга, 2009. – С. 160-194.
- 34 Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: теория и политика. – М.: МАКС Пресс, 2008. – 192 с.
- 35 Никольская Г.К. Государственная иммиграционная политика США. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 115 с.
- 36 Коулмен Д. Иммиграция и этнические сдвиги в странах с низкой рождаемостью – третий демографический переход в действии? // Миграция и развитие: сб. ст. междунар. конф. – М.: ООО «Би-Эль Принт», 2007. – Вып. 20. – С. 12-48.
- 37 «Утечка мозгов» как глобальное явление. Причины и последствия // <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2008/1653>. 05.02.2018.

- 38 Сегал У. Иммиграция в США // Миграция и развитие: сб. ст. междунар. конф. – М.: ООО «Би-Эль Принт», 2007. – Вып. 20. – С. 212-231.
- 39 Эпплеярд Р. Миграция квалифицированных кадров в глобализованном мире // Мир в зеркале международной миграции: сб. ст. – М.: МАКС Пресс, 2002. – Вып. 10. – С. 8-19.
- 40 Мажиденова Д.М., Шерьязданова К.Г. Теория международных отношений: учеб. пособие. – Алматы: Казак университеті, 2016. – 146 с.
- 41 Беженцы / ООН // <https://www.un.org>. 04.01.2018.
- 42 Фукуяма Ф. Конец истории? // Вопросы философии. – 1990. – №3. – С. 134-147.
- 43 Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / пер. с англ. М.Б. Левина. – М.: Издательство АСТ, 2004. – 588 с.
- 44 Гидденс Э. Что завтра: фундаментализм или солидарность // <http://www.strana-oz.ru>. 12.04.2018.
- 45 Дювель Ф. Пространственная мобильность населения: индикаторы, категории и типологии // В кн.: Методология и методы изучения миграционных процессов / под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. – М.: Центр миграционных исследований, 2007. – С. 71-96.
- 46 Тюрюканова Е. Современный миграционный режим и его особенности в России // В кн.: Методология и методы изучения миграционных процессов / под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. – М.: Центр миграционных исследований, 2007. – С. 96-113.
- 47 Ястребова А. Правовые аспекты междисциплинарного изучения миграционных процессов // В кн.: Методология и методы изучения миграционных процессов / под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. – М.: Центр миграционных исследований, 2007. – С.171-184.
- 48 Wendt, A. *Social Theory International Politics*. – Cambridge: Cambridge University Press, 1999. – 450 p.
- 49 Икдуйгу А., Юксекер Д. Переосмысливая транзитную миграцию в Турции: реальность и ее репрезентация в создании миграционного феномена // В кн.: Транзитная миграция и транзитные страны: теория, практика и политика регулирования / под ред. И. Молодиковой, Ф. Дювеля. – М.: Университетская книга, 2009. – С. 298-331.
- 50 Жарков В.П., Малахов В.С., Симон М.Е., Летняков Д.Э. Феномен миграций: политико-экономический аспект. – М., 2016. – 66 с.
- 51 Мукомель В. Методические и практические аспекты изучения интеграции иммигрантов: специфика постсоветского пространства // В кн.: Методология и методы изучения миграционных процессов / под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. – М.: Центр миграционных исследований, 2007. – С. 142-171.
- 52 Чесноков А.С. Миграционная проблематика в современных парадигмах международных отношений: неореализм, неолиберализм и неомарксизм // Известия Уральского государственного университета. Серия 3: общественные науки. – 2008. – Т. 61, №6. – С. 134-145.

- 53 Хантингтон С. Столкновение цивилизаций // Полис. Политические исследования. – 1994. – №1. – С. 33-48.
- 54 Дж. Най. «Мягкая» сила и американо-европейские отношения // Свободная мысль-XXI. – 2004. – №10. – С. 34-36.
- 55 Торреальба А.А. Три основных подхода диаспоральной дипломатии во внешней политике // Актуальные проблемы экономики и права. – 2017. – Т. 11, №2. – С. 154-169.
- 56 Миршаймер. Д., Стивен М. Израильское лобби и внешняя политика США / пер. с англ. Д. Павлова. – СПб.: Санкт-Петербургский центр изучения современного Ближнего Востока, 2007. – 12 с.
- 57 Попова Е.А. Регулирование международной миграции в контексте сотрудничества государств на универсальном уровне // Государственное управление и государственная служба. – 2018. – №4(67). – С. 75-82.
- 58 Волосенкова Е., Кабаченко П., Тарасова Е. Миграционная политика. Управление миграционными процессами // В кн.: Методология и методы изучения миграционных процессов. – М.: Центр миграционных исследований, 2007. – С. 213-237.
- 59 Сталкер П. Международная миграция / пер. с англ. А. Захарова. – М.: Книжный Клуб Книговек, 2015. – 192 с.
- 60 Коллиер, П. Исход: как миграция изменяет наш мир / пер. с англ. Н. Эдельмана. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. – 384 с.
- 61 Максаковский В.П. Зарубежная Европа как регион трудовых миграций населения // <http://geo.1september.ru/article.php?ID=200301211>. 02.03.2018.
- 62 Устав / МОБ // В кн.: Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. – Минск: Тесей, 2000. – С. 44-50.
- 63 Устав / УВКБ ООН // В кн.: Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. – Минск: Тесей, 2000. – 463 с.
- 64 Ducasse-Rogier M. The International organization for migration 1951-2001. – Geneva: IOM, 2002. – 194 p.
- 65 Похлебаева А. Правовой статус Международной организации по миграции // <http://evolutio.info/content/view/521/53>. 15.01.2018.
- 66 Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. – М: Проспект, 2013. – 392 с.
- 67 Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы / МОТ. – Женева: Международное Бюро труда, 2007. – 55 с.
- 68 Программа действий, принятая на Международной конференции по народонаселению и развитию // <https://docviewer.yandex.kz/view/747777108>. 03.01.2018.
- 69 Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы: монография. – М.: ЮНИТИ – ДАНА: Закон и право, 2016. – 487 с.
- 70 Принят Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции // https://forbes.kz/news/2018/12/20/newsid_188888. 20.12.2018.

71 Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции // <https://eeas.europa.eu>. 27.11.2018.

72 Молодикова И. Основные этапы и методы регулирования трудовой миграции в западноевропейских странах // www.demoscope.ru/weekly/2003/0121/analit02.php. 05.01.2018.

73 Михайлов С.В. Европа: От временных иностранных рабочих к новым этническим меньшинствам // Актуальные проблемы Европы. Западная Европа перед вызовом иммиграции: сб. науч. тр. РАН ИНИОН. – М., 2005. – С. 59-64.

74 Погорельская А.М. Внешнеполитические инструменты регулирования иммиграции в ЕС: политика развития // Вестник Томского государственного университета. – 2014. – №383. – С. 114-118.

75 Partnership in Africa: The Yaounde Association // <http://aei.pitt.edu/34505/1/A674.pdf>. 06.01.2018.

76 Laaksonen K., Maki-Franti P., Virolainen M. Lome Convention, Agriculture and Trade Relations between the EU and the ACP Countries in 1975-2000 // <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/18853/1/wp060020.pdf>. 06.01.2018.

77 Holland M. The European Union and the Third World. – Basingstoke; Hampshire: Palgrave, 2002. – 258 p.

78 Fraser C. An introduction to European Foreign Policy. – Ed. 2. – London: Routledge, 2012. – 293 p.

79 Strengthening the global approach to migration: increasing coordination, coherence and synergies – Brussels, 8.10.2008 // <https://ec.europa.eu>. 08.09.2018.

80 The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens // Official Journal of the European Union. – 2010. – №15. – P. 1-38.

81 Thouez C., Channac F. Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes // West European Politics. – 2006. – Vol. 29, №2. – P. 370-387.

82 Towards the Enlarged Union: Strategy Paper and Report / European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries // <http://eur-lex.europa.eu>. 10.09.2018.

83 Budapest Process / ICMPD, 2014 // <http://www.icmpd.org/Budapest-Process.1528.0.html>. 01.10.2018.

84 Будапештский Процесс: Оценка положения дел и пути дальнейшего развития в 2010 г. // <http://www.iom.int>. 07.10.2018.

85 Union for the Mediterranean (UfM) / European External Action Service, 02/05/2016 // <https://eeas.europa.eu>. 05.10.2018.

86 Погорельская А.М. Вклад Европейского Союза в построение глобального режима управления миграцией // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2015. – Т. 2, №3(63). – С. 210-214.

87 The Cross-Border Cooperation. Söderköping Process // <https://www.iom.int> 09.10.2018.

88 Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum, 2014 // www.eapmigrationpanel.org/ 09.10.2018.

- 89 Morehouse Ch., Blomfield M. Irregular Migration in Europe // <http://www.migrationpolicy.org/research/TCM-irregular-migration>. 09.09.2018.
- 90 Eurostat – Migration and Migrant Population Statistics // <http://english.madde14.org/index.php?title=Eurostat>. 10.09.2018.
- 91 Tunis Declaration. 5+5 Dialogue Ministerial Conference on Migration in the Western Mediterranean // <https://www.iom.int>. 20.09.2018.
- 92 i-Map. Interactive Map on Migration // <http://www.imap-migration.org>. 20.09.2018.
- 93 Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration // publications.iom.int/system/files/pdf/mrs45_en_10may2013.pdf. 21.09.2018.
- 94 The Global Approach to Migration and Mobility // <https://eur-lex.europa.eu>. 28.09.2018.
- 95 Black Sea Synergy: review of a regional cooperation initiative // <https://eeas.europa.eu>. 01.10.2018.
- 96 Building Migration Partnership // <http://www.icmpd.org>. 13.10.2018.
- 97 Prague Process // <http://icmpd.org/Prague-Process.1557.0.html>. 18.09.2018.
- 98 Fitchew G. The Lisbon European Reform Treaty Impact on Asylum and Immigration Policy // <http://www.migrationwatchuk.org>. 10.10.2018.
- 99 Справочник по европейскому законодательству об убежище, границах и иммиграции 2014 год // <https://www.echr.coe.int>. 10.10.2018.
- 100 Establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national: app. 18 february 2003 year, №343/2003 // <https://eur-lex.europa.eu>. 10.10.2018.
- 101 Of on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted: app. 29 april 2004 year, №2004/83/EC // <https://eur-lex.europa.eu>. 10.10.2018.
- 102 Фрумкин Б. Заседания Европейского совета (саммиты) // Европейский союз: факты и комментарии. – 2008. – Вып. 54. – С. 8-12.
- 103 Потемкина О.Ю. Председательство Словакии в Совете ЕС и «гибкая солидарность» // Отношения Вишеградской четверки и Европейского Союза с Россией: сб. ст. участ. 11-ой междунар. науч. конф. – М.: ИЕ РАН, 2017. – С. 98-119.
- 104 Syria Regional Refugee Response // <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>. 15.10.2018.
- 105 Middle East, North Africa, Afghanistan and Pakistan: Humanitarian Snapshot // <https://docs.unocha.org>. 15.10.2018.
- 106 Lisbon Treaty, Article 79 // <http://www.lisbon-treaty.org> 10.10.2018.
- 107 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions // <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites>. 12.09.2018.

108 ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран: анал. докл. / под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. – М.: ИМЭМО РАН, 2016. – 52 с.

109 Потемкина О.Ю. Европейская повестка дня по миграции - новый поворот в иммиграционной политике ЕС? // <http://www.sov-europe.ru/2015/4/Potemkina3.pdf>. 17.09.2018.

110 Джумадилде уулу М. Дублинская система // Известия ВУЗов Кыргызстана. – 2013. – №3. – С. 250-253.

111 Вимон П. Миграция в Европе: преодоление кризиса солидарности. 2017 // <http://www.carnegie.ru>. 10.09.2018.

112 EU-Turkey Agreement: Questions and Answers, press release // http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm. 10.09.2018.

113 Bulletin Quotidien Europe №12046 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2018/ae12046.pdf>. 03.01.2019.

114 Потемкина О.Ю. «Компромиссные» решения июньского саммита по миграции // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2018. – №93. – С. 64-68.

115 Informal meeting of heads of state or government // <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/>. 03.01.2019.

116 Sharm El-Sheikh summit declaration // <https://www.consilium.europa.eu>. 04.05.2019.

117 Bulletin Quotidien Europe №12160 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2018/ae12160.pdf>. 03.03.2019.

118 Потемкина О.Ю. Дублинская реформа и судьба Шенгена – приоритеты председательства Болгарии в Совете ЕС // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2018. – №91. – С. 36-39.

119 Bulletin Quotidien Europe №12120 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2018/ae12120.pdf>. 20.02.2019.

120 Latest asylum trends - 2018 overview / European Asylum Support Office // <https://www.easo.europa.eu/asylum-trends-overview-2018>. 20.03.2019.

121 Потемкина О.Ю. Достижения и разногласия по миграционным проблемам в период председательства Австрии // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2018. – №94. – С. 56-60.

122 Bulletin Quotidien Europe №12152 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2018/ae12152.pdf>. 03.03.2019.

123 Потемкина О.Ю. Миграция, убежище, визы – достижения и провалы политики Евросоюза // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2018. – №95. – С. 48-52.

124 Bulletin Quotidien Europe №12183 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2019/ae12183.pdf>. 09.08.2019.

125 Report from the Commission to the European Parliament, the Council // https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf. 03.03.2019.

126 Malacic J. Labour Migration from Former Yugoslavia // In book: European Migration in the Late Twentieth Century: Historical Patterns, Actual Trends, and Social Implications. – Laxenburg, 1994. – P. 207-221.

127 Малачич Я. Тенденции международной миграции в Центральной и Восточной Европе в конце 1990-х годов и начале XXI века // Мир в зеркале международной миграции: сб. ст. – М.: МАКС-Пресс, 2002. – №10. – С. 130-146.

128 Чарногурский Я. Миграционный вопрос: ЕС против Венгрии или против Европы? // ru.valdaiclub.com/a/highlights/migratsiya-es-protiv/. 15.05.2019.

129 Вишеградская четверка в Европейском союзе: дилеммы конвергенции / под ред. Л.Н. Шишелиной. – М.: Ин-т Европы РАН, 2017. – 138 с.

130 Габарта А.А. Особенности польской трудовой миграции // <http://www.mirec.ru/2016-01/features-of-polish-labor-migration>. 20.05.2017.

131 International Migration Outlook 2016 / OECD // <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd>. 20.05.2017.

132 Orban V. Hungary and the Crisis of Europe. 2017 // hungarianreview.com/print/20170124_hungary_and_the_crisis_of_. 30.01.2018.

133 Ведерников М.В. Исторические предпосылки Вишеградского политического стиля // Современная Европа. – 2017. – №7. – С. 78-87.

134 Joint Statement of V4 Prime Ministers on Migration. Prague, February 15, 2016 // <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on>. 21.05.2017.

135 Хотивришвили А.А. Сотрудничество Вишеградской группы с международными организациями по вопросам миграции // Постсоветские исследования. – 2018. – Т. 1, №5. – С. 504-509.

136 Joint Statement by the Prime Ministers of V4 Countries on migration // <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2017>. 18.08.2018.

137 Programme of Hungarian Presidency of the Visegrad Group 2017-2018 // <http://v4.gov.hu>. 18.08.2018.

138 Joint Statement on the Occasion of the Summit of Prime Ministers of the Visegrad Group and the President of the Arab Republic of Egypt // 04072017_V4EG_joint-statement.pdf. 15.02.2018.

139 Омер Дустари. Как Израиль стал региональной державой // <http://archive.9tv.co.il/news/2017/10/29/249754.html>. 15.02.2018.

140 Хотивришвили А.А. Внешняя политика стран Вишеградской группы в контексте Европейского миграционного кризиса // Постсоветские исследования. Т.2. № 6 (2019). – С. 1411 – 1419.

141 Meeting of V4 Foreign Ministers + Eastern Partnership. Bratislava, 15 May, 2015 // <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015>. 10.01.2018.

142 Musazade R. The changing political role of Visegrad countries in the EU // <https://eltalpykla.vdu.lt/handle/1/34787>. 12.02.2018.

143 Шишелина Л.Н. Четыре председательства в Совете ЕС и формирование внешней политики Вишеградской группы // Современная Европа. – 2016. – №6. – С. 20-32.

144 Polish Presidency of the Council of the EU. 1 July-31 December 2011 // <http://www.mf.gov.pl>. 19.03.2018.

145 Programme of the Slovak Presidency of the Council of the European Union // <http://www.eu2016.sk/data/documents/presidency-programme>. 20.03.2018.

146 Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries Bratislava, 16 September 2016 // <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919>. 25.03.2018.

147 Bulletin Quotidien Europe. №11670 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2016/ae11670.pdf>. 03.03.2018.

148 European Council conclusions on migration, 20 October 2016 // <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/20>. 20.11.2018.

149 Ведерников М.В. Об итогах словацкого председательства в Совете ЕС // Отношения Вишеградской четверки и Европейского Союза с Россией: сб. ст. участ. 11-й междунар. науч. конф. – М.: ИЕ РАН, 2017. – С. 70-80.

150 Bulletin Quotidien Europe. №11688 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2016/ae11688.pdf>. 04.03.2018.

151 Договор о функционировании Европейского Союза // <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>. 05.03.2018.

152 Потемкина О.Ю. Миграционный кризис в ЕС: роль стран Вишеградской группы // <http://visegradeurope.ru/wp-content/uploads>. 12.03.2018.

153 Joint Statement of the Visegrad Group Ministers of Foreign Affairs // <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the->. 13.03.2018.

154 Eurostat Newsletter, Asylum in the EU in the third quarter 2015 // <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7105334/3-10122015-AP-EN.pdf>. 03.03.2018.

155 Потемкина О.Ю. Миграционный кризис ЕС – начало бесконечного пути // <https://we.hse.ru>. 04.04.2018.

156 Bulletin Quotidien №11394 // <https://agenceurope.eu/en/bulletin/sommaire/11394>. 10.02.2018.

157 Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015 – statement // <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/pdf>. 10.02.2018.

158 Slovakia pushes ahead with legal action over EU refugee quotas // <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs>. 09.02.2018.

159 Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2015. – №80-81. – С. 48-56.

160 Council of the European Union. Council Decision 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece // <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2015/1601/oj>. 12.12.2017.

161 Европа решает миграционную проблему на саммите и подключает резервы для помощи беженцам // https://www.instagram.com/p/Brme_mIgLDB. 13.12.2017.

162 Премьер Шидло. Польша не согласится на дополнительные квоты мигрантов // <http://www.radiopolsha.pl/6/136/Artykul/230864>. 25.12.2017.

- 163 Bulletin Quotidien Europe №11847 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2017/ae11847.pdf>. 01.02.2018.
- 164 Туркина А.В. Деятельность Суда ЕС, апрель-сентябрь 2017 года. // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2017. – №88-89. – С. 19-25.
- 165 МИД Венгрии: вердикт суда ЕС по мигрантам неприемлем // <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4538221>. 02.02.2018.
- 166 Акифьева Е. Взаимоотношения стран ЦВЕ с ЕС, апрель-сентябрь 2017 года // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2017. – №88-89. – С. 61-68.
- 167 Relocation: Commission launched infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland: press release. – Brussels, 14.06.2017 // europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1607_en.htm. 05.02.2018.
- 168 Relocation: Commission moves to next stage in infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland: press release. – Brussels, 26.07.2017 // <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019>. 05.02.2018.
- 169 Bulletin Quotidien Europe №11833 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2017/ae11833.pdf>. 04.02.2018.
- 170 Bulletin Quotidien Europe №11847 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2017/ae11847.pdf>. 04.02.2018.
- 171 Фрумкин Б.Е. Заседания Европейского Совета (саммиты), октябрь-декабрь 2017 года // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2017. – №90. – С. 7-12.
- 172 Туркина А.В. Деятельность Суда ЕС: октябрь-декабрь 2017 года // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2017. – №90. – С. 15-21.
- 173 Actions brought against Poland, Hungary and the Czech Republic for failing to fulfil relocation obligations. December 21, 2017 //: <https://www.asylumlawdatabase.eu>. 11.02.2018.
- 174 EU Court of Justice, EU Court Press, March 26, 2019 // <https://twitter.com/EUCourtPress/status/1110572335977938946>. 03.04.2019.
- 175 Bulletin Quotidien Europe No. 12051 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2018/ae12051.pdf>. 08.08.2018.
- 176 Klaus W., Levay M., Rzeplinska I., Sheinost M. Refugees and asylum seekers in Central-European Countries – reality, politics and the creation of fear in societies // <https://www.researchgate.net>. 04.06.2019.
- 177 Gyollai D. Hungary – Country Report. Legal & Policy Framework of Migration Governance: working papers. – Glasgow: Caledonian University, 2018. – 77 p.
- 178 Базовый миграционный профиль 2014: Пражский процесс // <https://www.pragueprocess.eu/ru>. 13.02.2018.
- 179 Simon Z. Hungary Citizenship Plan Reaches 1 Million Mark in Boost for Orban. Bloomberg // <https://www.bloomberg.com/news/>. 15.02.2018.
- 180 Hungarian Central Statistical Office // <https://www.ksh.hu>. 16.02.2018.
- 181 Migration Issues in Hungary // <http://www.iom.hu/migration-issues-hungary>. 16.02.2018.

- 182 Мусина Р.И. Трансформация внешней политики Венгрии: национализм или рационализм? // <https://research-journal.org/politology>. 03.03.2018.
- 183 Строгальщикова П.Б. Венгры за пределами Венгрии: национальные меньшинства, диаспора, часть венгерской нации // Ежегодник финно-угорских исследований. – 2015. – Т. 9, №2. – С. 100-107.
- 184 Новые диаспоры: Государственная политика по отношению к соотечественникам и национальным меньшинствам в Венгрии, Украине и России / под ред. В. Мукомеля, Э. Паина. – М.: Диполь-Т, 2002. – 358 с.
- 185 Закон LXII/2001. О венграх, проживающих в сопредельных государствах // <http://www.whiteworld.ru>. 05.03.2018.
- 186 Hungary has allocated 1 billion HUF to support ethnic Hungarian families in the Carpathian Basin // abouthungary.hu/news-in-brief. 06.06.2019.
- 187 Национальная политика Венгрии // <https://studopedia.org/8-157549.html>. 05.05.2018.
- 188 Брыль Р. Небедные родственники. Как Венгрия выкупает Закарпатье у Украины (Инфографика) // www.dsnews.ua/economics. 01.08.2019.
- 189 Hungary to double financial assistance for Hungarian minorities in Transcarpathia region // abouthungary.hu/news-in-brief. 02.03.2019.
- 190 Будапешт откроет бесплатные курсы украинского языка для венгров Закарпаття // <https://regnum.ru/news/polit/2540190.html>. 03.03.2019.
- 191 Гулевич В. Украинско-венгерские отношения без улучшений // <https://interaffairs.ru/news/show/20107>. 03.05.2019.
- 192 lytatják, csak 105 fiatalt sikerült hazahozni. 2016. június. 13. Gazdaság // <https://hvg.hu>. 03.05.2019.
- 193 Венгрия приняла около 300 беженцев из Венесуэлы // <https://regnum.ru/news/polit/2578312.html>. 05.05.2019.
- 194 Standard Eurobarometer 86. Public opinion in the European Union. Fieldwork: November 2016 // <http://ec.europa.eu/commfontoffice/publicopinion>. 03.03.2018.
- 195 Statistics of the Immigration and Asylum Office // <http://www.bmbah.hu>. 04.04.2019.
- 196 Guild E., Brouwer E., Groenendijk K., Carrera S. What is happening to the Schengen borders? // CEPS Paper in Liberty and Security. – 2015. – №86. – 26 p.
- 197 Government Decree No 191/2015 on Safe Countries of Origin and Safe Third Countries // <https://www.refworld.org/docid/55ca02c74.html>. 03.05.2019.
- 198 Government Decree No. 269/2015 (IX. 15) announcing a crisis situation caused by mass immigration and establishing the rules related to the declaration, maintenance and termination of the crisis situation // <https://www.refworld.org/docid/55f90f614.html>. 03.05.2019.
- 199 Hungary as a Country of Asylum. May, 2016 // <https://www.refworld.org>. 03.04.2018.
- 200 Венгрия ужесточает ответственность за нелегальное пересечение границы // <https://ru.euronews.com/2015/09/08>. 03.02.2019.

- 201 Hungarian Helsinki Committee. Access to the territory and push backs // <http://www.asylumineurope.org>. 06.04.2019.
- 202 Референдум в Венгрии: против квот ЕС на беженцев, но явка ниже минимума // <https://www.bbc.com/russian/news-37537782>. 02.01.2019.
- 203 Договор о Европейском Союзе // <http://eulaw.ru/treaties/teu>. 03.02.2019.
- 204 Bulletin Quotidien Europe №11790 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2017/ae11790.pdf>. 03.06.2018.
- 205 Bulletin Quotidien Europe №11775 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2017/ae11775.pdf>. 04.05.2019.
- 206 Bulletin Quotidien Europe №11856 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2017/ae11856.pdf>. 07.09.2017.
- 207 Bulletin Quotidien Europe №12046 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2018/ae12046.pdf>. 02.02.2019.
- 208 Русакова М. Европейский Союз и проблемы адаптации стран Центральной и Восточной Европы. // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2018. – Вып. 93. – С. 78-82.
- 209 The STOP Soros Law // <https://theorangefiles.hu/?s=stop+soros&submit=Search>. 12.04.2019.
- 210 Bulletin Quotidien Europe №12066 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2018/ae12066.pdf>. 05.06.2019.
- 211 Bulletin Quotidien Europe №12161 // <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/ae/2018/ae12161.pdf>. 05.06.2019.
- 212 Brunarska Z., Lesinska M. Migration between the EU, V4 and Eastern Europe: the present situation and possible future the perspective of Poland // https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/migration_report_0.pdf. 04.04.2019.
- 213 International Migration Outlook 2018 / OECD // http://www.oecd-berlin.de/download/IMO201820June_final.pdf. 20.04.2019.
- 214 Rozkrut D. Migration Statistics in Poland, 8 February 2018 // http://www.instat.gov.al/media/3875/konf_migracioni_statstics-poloni.pdf. 21.04.2019.
- 215 Instat. Institute of Statistics // <http://www.instat.gov.al>. 03.03.2019.
- 216 Asylum in the EU Member States. 47/2018 - 20 March 2018 // <http://asylo.gov.gr/wp-content>. 01.03.2019.
- 217 Gotev G. 'Flexible solidarity' becomes new tool in response to refugee crisis // <https://www.euractiv.com>. 14.03.2019.
- 218 Czeranowska O., Kaczmarczyk P., Pachocka M. Atlas of Transitions. New Geographies for a Cross-Cultural Europe: context analysis. – Warszawa, 2018. – 36 p.
- 219 Bachman B. Diminishing solidarity: polish attitudes towards the European migration and refugee crisis // <https://www.migrationpolicy.org>. 13.04.2019.
- 220 Уметова А. Подходы к разработке миграционной политики в странах Центральной Азии и Европы (сравнительный анализ на примере Кыргызской Республики и Польши) // <https://ausa.kg>. 21.03.2019.
- 221 Четверикова А.С. Положение стран Вишеградской группы в условиях обострения миграционного кризиса в ЕС // Контуры глобальных трансформаций. – 2017. – Т. 10, №4. – С. 130-143.

- 222 Eurostat. Newsrelease. 166/2018 - 25 October 2018 // <https://ec.europa.eu/eurostat>. 25.12.2019.
- 223 Eurostat. Statistics explained. Residence permits - statistics on first permits issued during the year // <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained>. 25.12.2019.
224. The Polish organizations and institutions abroad and Polish diaspora organizations and institutions database // <https://stat.gov.pl>. 13.03.2019.
- 225 Szuleck M., Pachocka M., Sobczak-Szelc K. Poland – Country Report. Legal and Policy Framework of Migration Governance: working papers. – Warszawa: Centre of Migration Research, 2018. – 81 p.
- 226 Казмеркевич П. Пограничный и миграционный контроль: опыт Польши // Матер. регион. тренинга «Управление миграцией и укрепление потенциала в области неурегулированной миграции». – Алматы, 2015. – 9 с.
- 227 Tomiczek M. Diaspora Diplomacy About a New Dimension of Diplomacy, the Example of a New Emigration Non-Governmental Organization // Journal of Education Culture and Society. – 2011. – №2. – P. 105-123.
- 228 Синицина И.С., Чудакова Н.А. Польский путь евроинтеграции // <https://elibrary.ru/item.asp?id=25107408>. 16.02.2019.
- 229 Правительственная программа сотрудничества с польской общиной и поляками, проживающими за рубежом на 2015-2020 годы: утв. Советом министров 18 августа 2015 года // <https://www.msz.gov.pl>. 10.02.2019.
- 230 Расширенный миграционный профиль, 2010 // https://www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/Czech_Republic. 09.03.2019.
- 231 Cermakova D. Migration between the EU, V4 and Eastern Europe: the present situation and the possible future. The perspective of Czechia // In book: Forecasting Migration between the EU, V4 and Eastern Europe: Impact of Visa abolition. – Warsaw: Centre for Eastern studies, 2014. – P. 109-122.
- 232 Foreigners in Czechia, 2017 // https://www.czso.cz/csu/cizinci/1-ciz_pocet_cizincu. 15.04.2019.
- 233 Справочник чешского трансформационного опыта в области миграционного менеджмента и реинтеграционных механизмов / МОМ. – Прага, 2009. – 235 с.
- 234 Рыбина Е.С. Миграционная политика в странах Центральной Европы в XXI веке: социально-экономический и правовой аспект. – Челябинск, 2016. – 65 с.
- 235 Семёнов М. Земан подписал изменения в закон об иностранцах и беженцах // <https://cznews.info/immigration/20151124>. 15.04.2019.
- 236 Семёнов М. Чехия приняла план интеграции беженцев // <https://cznews.info/immigration/20151122>. 17.04.2019.
- 237 Орехов Д. Еще одна группа беженцев из Ирака планирует покинуть Чехию // <https://cznews.info/immigration/20160414>. 18.04.2019.
- 238 Чехия остановила переселение беженцев-христиан из Ирака // Пражский экспресс. – 2016, апрель – 8.
- 239 Migration in Slovakia. Facts & Figures on Migration in Slovakia // <https://iom.sk/en/migration/migration-in-slovakia.html>. 22.04.2019.

240 Statistical Overview of Legal and Illegal Migration in the Slovak Republic in 2017 and 2018 // <http://www.minv.sk>. 25.04.2019.

241 Benc V. Migration between the EU, V4 and Eastern Europe: the present situation and the possible future // In book: Forecasting Migration between the EU, V4 and Eastern Europe: Impact of Visa abolition. – Warsaw: Centre for Eastern studies, 2014. – P. 139-158.

242 Ministry of Interior of the Slovak Republic. Statistical overview of asylum seekers 1993-2018 // <http://www.minv.sk/?statistiky-20&subor>. 20.05.2019.

243 Расширенный миграционный профиль / МЦРМП. – Братислава, 2010. – 67 с.

244 The government of the Slovak Republic Resolution. Migration policy of the Slovak Republic. Perspective until the year 2020: approved. of 31 August 2011, №574 // <http://www.emn.sk>. 04.03.2019.

245 Миграционный информационный центр MOM // <https://www.mic.iom.sk>. 04.04.2019.

246 Employment of foreigners / Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic // <https://www.employment.gov.sk>. 05.04.2019.

247 Access to Employment for Beneficiaries of International Protection in Bulgaria, Poland, Romania and Slovakia // <https://www.refworld.org/pdfid/52e241c24.pdf>. 16.04.2019.

248 Мигранты-мусульмане не ищут убежища в Словакии / МВД 21 августа 2015 года // <http://www.ansar.ru>. 06.04.2019.

249 Более 20 иракских беженцев-христиан вернулись из Словакии на родину // <https://gia.ru/20160518/1435877143.html>. 06.05.2019.

250 Словакия готова принять у себя только беженцев-христиан. 20 августа 2015 года // <https://www.zakon.kz/4736611>. 17.04.2019.

251 Словакия не поддержит миграционный пакт ООН // <https://www.dw.com/ru>. 12.04.2019.

252 Куранов А. Словакия. Евросоюз. 17 октября 2015 // https://polpred.com/?ns=1&ns_id=1520909. 06.05.2018.

253 Садовская Е.Ю. Международная миграция в Казахстане в период суверенитета // Казахстан Спектр. – 2016. – №1(75). – С. 7-42.

254 Съезд лидеров мировых и традиционных религий // <http://www.akorda.kz>. 02.06.2019.

255 Президент Назарбаев: Казахстан – образец мирного сосуществования народов // <https://eaily.com/ru/news/2016/03/01>. 03.05.2018.

256 Базовый миграционный профиль. Казахстан, 2015 // <https://www.pragueprocess.eu/phocadownload/userupload>. 04.03.2019.

257 О демографической ситуации в Республике Казахстан за январь-декабрь 2018 года // <http://stat.gov.kz>. 03.04.2019.

258 Свыше 1,5 тыс. этнических немцев за два года вернулись в Казахстан из Германии. 23 августа 2015 г. // <https://www.zakon.kz/4737290>. 14.02.2019.

259 Численность населения Республики Казахстан по отдельным этносам на начало 2019 года // <http://stat.gov.kz/>. 05.05.2019.

- 260 Черных И. Миграционные настроения молодых казахстанцев: факторы, драйверы, тренды // <https://agkipr.kz>. 25.08.2019.
- 261 Из Казахстана уезжают лучшие. Уезжают и будут уезжать // <https://forbes.kz>. 19.06.2019.
- 262 Комитет по статистике Министерства национальной экономики РК // <http://stat.gov.kz>. 25.12.2019.
- 263 Итоги миграции населения Республики Казахстан за 2018 год // <http://stat.gov.kz>. 02.05.2019.
- 264 О миграционной ситуации в Республике Казахстан за 2017 год / Министерство внутренних дел Республики Казахстан. – Астана, 2018. – 13 с.
- 265 О состоянии и мерах по обеспечению миграционного контроля в Республике Казахстан / Министерство внутренних дел Республики Казахстан. – Астана, 2018. – 13 с.
- 266 Айтжанова Б. Иностранцев работников станет меньше в Казахстане // <https://tengrinews.kz>. 09.09.2019.
- 267 Сколько иностранцев работает в Казахстане // <https://www.inform.kz>. 25.12.2019.
- 268 Информация по оралманам // <https://www.enbek.gov.kz/ru/node/324618>. 07.05.2019.
- 269 Макулбеков М. Программа «Нұрлы көш» ускоряет возвращение соотечественников // <https://online.zakon.kz>. 30.05.2019.
- 270 Информация по этнической миграции на 1 апреля 2019 года // <https://www.enbek.gov.kz/ru/taxonomy/term/521>. 25.05.2019.
- 271 Разъяснительные материалы в сфере миграции населения // <https://www.enbek.gov.kz/ru/node/344761>. 30.05.2019.
- 272 Кузекбай А. Как Казахстан будет поддерживать этнических казахов за рубежом в области культуры и спорта // <https://www.inform.kz>. 08.07.2019.
- 273 Всемирная ассоциация казахов // <https://www.kazportal.kz>. 07.07.2019.
- 274 Постановление Правительства Республики Казахстан. План мероприятий по поддержке этнических казахов за рубежом на 2018-2022 годы: утв. 18 мая 2018 года, №280 // <https://online.zakon.kz>. 08.08.2019.
- 275 Сколько потратит Казахстан на поддержку этнических казахов за рубежом // <https://ru.sputniknews.kz>. 08.07.2019.
- 276 Кемелова С., Деятельность «КазАльянс» в реализации «100 конкретных шагов» // <https://el.kz/kz>. 05.07.2019.
- 277 Создание «КазАльянса» стало важным событием по продвижению положительного имиджа РК // <https://www.inform.kz>. 11.07.2019.
- 278 QazAlliance. Объединение казахов за рубежом // <http://kazalliance.kz/ru/page/23>. 14.07.2019.
- 279 Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» // Казахстанская правда. – 2012, декабрь – 14.

280 Рязанцев С. Трудовая миграция из Центральной Азии в Россию в контексте экономического кризиса // <http://www.globalaffairs.ru/valday>. 03.04.2018.

281 План нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы Государства Н. Назарбаева (май 2015 года) // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31977084. 02.02.2018.

282 Конституция Республики Казахстан: принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029. 03.04.2019.

283 Закон Республики Казахстан. О миграции населения: принят 22 июля 2011 года, №477-IV // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477>. 03.03.2019.

284 О ситуации с правами мигрантов в Республике Казахстан: спец. докл. Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан / под ред. К. Султанова, Т. Абишева. – Астана, 2013. – 159 с.

285 Назарбаев подписал поправки по вопросам занятости и миграции // Tengrinews.kz. 07.08.2019.

286 Постановление Правительства Республики Казахстан. Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 годы: утв. 29 сентября 2017 года, №602 // <https://adilet.zan.kz>. 25.07.2019.

287 Указ Президента Республики Казахстан. Концепция внешней политики Республики Казахстан на 2014-2020 гг.: утв. 21 января 2014 года, №741 // www.mfa.gov.kz. 25.05.2019.

288 Договор о Евразийском экономическом союзе: утв. 29.05.2014 // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855. 07.06.2019.

289 Даирова О. Чего ждать Казахстану от Соглашения о расширенном партнерстве с ЕС // <https://forbes.kz>. 06.05.2019.

290 Казахстан – Европейский Союз // <http://www.mfa.gov.kz/ru/brussels/content-view/kazakhstan-eu>. 08.07.2019.

291 О ратификации Соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Республикой Казахстан, с одной стороны, и Европейским Союзом и его государствами-членами, с другой стороны: утв. 21 декабря 2015 года // <http://egov.kz/cms/ru/law/list/Z1600000475>. 05.05.2019.

292 Интернет-портал СНГ // <http://www.e-cis.info/page.php?id=13706>. 05.07.2019.

293 Развитие и деятельность Содружества Независимых Государств в 2018 году: сб. информ.-аналит. матер. - 2019 // <http://www.cis.minsk.by/foto/pages/19180/5c5bcb6a5fb8c.pdf>. 09.07.2019.

294 Андреев В.В., Антонова Е.И. Правовые аспекты сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией // Вестник Российского университета кооперации. – 2017. – №2(28). – С. 89-93.

295 Сведения о численности граждан государств-членов Евразийского экономического союза, въехавших в страну (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская

Федерация) для осуществления трудовой деятельности за 2012-2018 годы // <http://www.eurasiancommission.org>. 12.07.2019.

296 Трудовая миграция и миграционная политика / Евразийская экономическая комиссия // <http://www.eurasiancommission.org>. 13.07.2019.

297 Масанов Ю., Тукушева А. Четыре свободы ЕАЭС: успехи и проблемы интеграции // <https://informburo.kz>. 10.06.2019.

298 В ОДКБ подготовили соглашение о сотрудничестве против нелегальной миграции // <https://ria.ru/20180402/1517777374.html>. 03.06.2019.

299 План проведения операции «Нелегал-2019» согласовали в ОДКБ // <https://zonakz.net>. 06.06.2019.

300 Стратегия коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на период до 2025 года // <http://economy.gov.ru>. 03.05.2019.

301 Trends in International Migrant Stock: The 2017 revision (United Nations database // UN_MigrantStockByOriginAndDestination_2017.xls. 05.08.2019.

302 Садовская Е.Ю. Мировые миграционные системы и миграционные процессы в странах ШОС // Шанхайская организация сотрудничества после расширения: риски, возможности и перспективы: сб. ст. – Алматы: ИМиРС Казахстанско-Немецкого университета, 2018. – С. 88-98.

303 Акматалиева А.М. Инициатива «Один пояс-Один путь» в Центральной Азии // Сравнительная политика. – 2018. – Т. 9, №4. – С. 139-146.

304 Кожирова С. Китайская миграция и Казахстан // Казахстан Спектр. – 2016. – №1(75). – С. 43-63.

305 Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии // <http://www.akorda.kz>. 07.04.2019.

306 Общее видение безопасного и более процветающего региона СВМДА: декларация 5-го саммита Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии. - Душанбе, 15 июня 2019 года // <http://www.s-cica.org>. 06.08.2019.

307 Выступление г-на Овзиса Сармада Руководителя Секретариата Международной организации по миграции // <http://www.s-cica.org>. 11.08.2019.

308 Байбатчанова Л., Ермекбаев Е., Серикболулы А. V саммит СВМДА: на чем акцентировали внимание Главы государств // <https://24.kz/ru>. 04.08.2019.