



ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО
Панель по миграции и убежищу

Дискуссионный документ для встречи Панели по миграционным стратегиям

7-8 декабря 2016 г.

Минск, Республика Беларусь



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект имплементируется
Международной организацией по миграции



www.eapmigrationpanel.org



Подготовили: Юлия Рыжих, Лаура Скорретти, Представительство МОМ в Украине.

Данная публикация подготовлена с помощью Европейского Союза и на основе ответов, полученных от стран-членов ЕС и стран Восточного партнерства. За содержание публикации отвечают только ее авторы и ее никоим образом нельзя считать отражающей точку зрения Европейского Союза.

Международная организация миграции (МОМ), 2016 г.

Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может воспроизводиться без получения предварительного письменного разрешения Европейского Союза и Международной организации миграции.





Содержание

Содержание.....	3
I. Введение	4
II. Роль и статус стратегического документа в сфере миграции	6
A. Национальные миграционные стратегии.....	6
B. Глобальные и региональные миграционные стратегии	7
III. Разработка и принятие миграционных стратегий	10
A. Вовлеченные стороны.....	10
B. Цели, приоритеты и тематические направления.....	12
IV. Реализация миграционных стратегий.....	14
A. Длительность миграционных стратегий и планов действий	14
B. Законодательные, институциональные и другие изменения	16
C. Мониторинг и отчетность	17
Приложения	18
Приложение I. Опросный лист, который распространяли среди стран-участниц.....	18
Приложение II. Процесс разработки и принятия.....	19
Приложение III. Тематические сферы.....	21
Приложение IV. Стратегический документ в сфере миграции, документ для его реализации и их сроки действия	23
Приложение V. Законодательные, институциональные и другие изменения под воздействием миграционной стратегии (примеры).....	24
Приложение VI. Мониторинг реализации миграционных стратегий/планов действий и механизмы отчетности.....	26



I. Введение

Организация Объединенных Наций включила миграцию в Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Миграцию впервые включили в структуру глобального развития, признавая ее интегральную роль и огромный вклад хорошо упорядоченной миграции в обеспечение устойчивого развития. Целевой показатель 10.7 Целей в области устойчивого развития - один из ключевых связанных с миграцией целевых показателей - предусматривает содействие "организованной, безопасной, регулярной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе на основе реализации *плановой и хорошо управляемой миграционной политики*"¹. Наличие национальной миграционной стратегии с последующими планами действий и бюджетными ассигнованиями, а также ее взаимосвязи с другими отраслевыми стратегиями, способствует реализации миграционной политики спланированным и хорошо организованным образом.

В целом, миграционная стратегия служит основой для миграционной системы соответствующей страны, она отражает конкретный подход этой страны (основывающийся на ее уникальном миграционном профиле) и формирует стратегическую основу для управления миграцией в страну и из нее путем разрешения наиболее актуальных миграционных вопросов². Наличие целевой миграционной стратегии указывает на то, что страна отходит от реактивной политики в области миграции к более проактивной, комплексной и долгосрочной миграционной политике³. Миграционный кризис дополнительно подтолкнул некоторые индивидуальные страны к разработке или обновлению своих стратегических документов и политики в области миграции, а также к подготовке планов действий на случай чрезвычайных ситуаций.

Миграционные стратегии принимаются не только на национальном, но и на региональном уровне, как, например, Стратегия управления миграцией Совета Европы (2002) и Европейская повестка дня в области миграции (2015), принятая Европейской комиссией в контексте миграционного кризиса.

У каждой страны имеется свой собственный опыт в области подготовки, принятия и реализации миграционных стратегий. В некоторых из них трудности возникают в ходе подготовки проекта документа, тогда как в других отсутствует политическая воля или же уделяется недостаточное внимание реализации политики.

Целью данной встречи Панели является не только представить общий обзор различных аспектов и недавних тенденций в разработке, принятии и реализации таких стратегий, она также дает странам ЕС и ВП возможность поделиться национальной практикой, опытом и полученными уроками.

Чтобы ускорить и структурировать обсуждение в ходе встречи и был подготовлен данный документ в качестве источника контекстной и предварительной информации для участников встречи. Его подготовили на основе ответов, полученных от пяти стран-членов ЕС⁴ и от шести стран ВП⁵ на вопросы опросного листа (см. [Приложение I](#)), специально разработанного для этой цели. В опросном листе, который рассылался странам-участницам, было семь вопросов, ответы

¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg10>.

² <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2012-en-analysis-migration-strategies.pdf>, p. 2.

³ https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_governance_index_2016.pdf, p. 61.

⁴ Ответы представили следующие страны-члены ЕС: Чехия, Финляндия, Венгрия, Латвия и Литва.

⁵ Ответы представили следующие страны ВП: Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина.



на которые должны были дать дополнительную информацию об их национальных миграционных стратегиях, о процессе их разработки и принятия, об их реализации и о мониторинге реализации. По мере целесообразности использовали также другие источники⁶ информации о ситуации с миграционными стратегиями в индивидуальных странах, в том числе и в тех странах, которые своих ответов не представили.

⁶ <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2013-en-migration-policy.pdf>
<https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2012-en-analysis-migration-strategies.pdf>
https://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/ad-hoc-queries/ad-hoc-query-strategic-plan-migration-2014.pdf
http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/z_International%20Migration%20Policies%20Full%20Report.pdf.





II. Роль и статус стратегического документа в сфере миграции

A. Национальные миграционные стратегии

Термин “миграционная стратегия” в широком смысле относится к национальной политике в сфере миграции, к комплексу подходов правительства к планированию и управлению миграцией в страну и из нее. В узком смысле этот термин относится к документу, в котором эти подходы формулируются и определяются. В этом смысле термины “миграционная стратегия” и “концепция миграционной политики” являются синонимами. Последний термин преимущественно используется в странах ВП.

Так, в **Армении**, **Азербайджане** и в **Украине** имеются концепции миграционной политики; первым стратегическим документом **Грузии** (1997 г.) была концепция миграционной политики, тогда как **Беларусь** и **Латвия** проводят разработку соответствующих концепций. **Чехия**, **Финляндия**, **Грузия**, **Венгрия** и **Молдова** приняли миграционные стратегии, а **Украина** предполагает принять такую стратегию, которая должна заменить концепцию миграционной политики. В **Литве** имеются “Основные направления миграционной политики”.

	Название стратегического документа в сфере миграции
Армения	Концепция политики государственного регулирования миграции в Республике Армения
Азербайджан	Концепция Государственной миграционной политики Республики Азербайджан
Беларусь	Концепции миграционной политики Республики Беларусь (будет разработана)
Чехия	Стратегия миграционной политики Чехии
Финляндия	Будущее миграции - Стратегия 2020
Грузия	- Концепция миграционной политики Грузии (1997 г.) - Миграционная стратегия Грузии (2013 и 2015 гг.)
Венгрия	Миграционная стратегия и семилетний стратегический документ, связанный с созданным Европейским Союзом Фондом убежища и миграции на период 2014-20 гг.
Латвия	Концепция иммиграционной политики (в процессе разработки)
Литва	Основные направления литовской миграционной политики
Молдова	Национальная стратегия по миграции и убежищу
Украина	- Концепция государственной миграционной политики Украины - Стратегия миграционной политики Украины на период до 2025 г. (проект)

В приведенной выше таблице можно видеть, что страны придают важную роль стратегическому документу в сфере миграции: все страны-респонденты либо уже приняли свои стратегии, или же намерены их разработать.

Беларусь и **Латвия** вскоре впервые получат свои миграционные стратегии.

Министерство внутренних дел Республики Беларусь, совместно с заинтересованными государственными органами планирует в 2017 году приступить к разработке проекта Концепции миграционной политики Республики Беларусь.

В Латвии цели, целевые показатели и планы на будущее установлены в различных плановых документах национального уровня, планах и стратегиях развития, например, в Плане действий Правительства, в Стратегии устойчивого развития Латвии на период до 2030 г., в Стратегии Министерства внутренних дел на период 2014-2016 гг., в Стратегии Бюро по делам гражданства и миграции на период 2014-2016 гг.





Но при этом было все же принято решение разработать отдельный стратегический документ по миграцией.

Армения и Грузия указали, что их первоначальные стратегические документы были приняты уже в 2000 и 1997 гг., соответственно, и после этого было принято уже несколько новых версий.

В Армении первая концепция государственного регулирования миграции была принята в 2000 г. Затем, в 2004 г. эта первая концепция была пересмотрена и была принята новая концепция. Текущая "Концепция политики государственного регулирования миграции в Республике Армения" после ее принятия пересматривалась уже пять раз.

Первый документ, определяющий миграционную политику Грузии, был принят в начале 1997 г. Первая Миграционная стратегия Грузии в 2012 г. на период 2013-2015 гг. и была принята Правительством Грузии в 2013 г. Она была обновлена в 2015 г., когда разрабатывали Миграционную стратегию на период 2016-2020 гг., утвержденную Правительством Грузии в декабре 2015 г.

Украина отметила, что хотя и действует концепция 2011 г., но был разработан новый документ - Стратегия миграционной политики Украины на период до 2025 г., который был представлен на рассмотрение Правительства в начале ноября 2016 г.

В. Глобальные и региональные миграционные стратегии

Миграционные стратегии принимаются не только на национальном, но также и на глобальном и региональном уровнях. Такие документы являются важным фактором, поскольку они дают основания для изменений в национальных стратегиях. Они также устанавливают приоритеты на основе анализа условий в различных странах или в целом регионе, позволяя, таким образом, использовать скоординированный подход к управлению миграционными процессами в регионе.

Повестка дня действий ООН из восьми пунктов - "Привести миграцию в действие"

В 2013 г. Организация Объединенных Наций сформулировала повестку дня действий из восьми пунктов в области миграции⁷, в которой особое внимание уделяется защите прав человека мигрантов, сокращению расходов, связанных с трудовой миграцией, ликвидации эксплуатации мигрантов, включая торговлю людьми, необходимости разрешения проблемы мигрантов, оказавшихся в бедственном положении, улучшения восприятия общественностью мигрантов, включению миграции в повестку дня в области развития, укреплению фактологической базы по вопросам миграции, активизации партнерских связей и сотрудничества по вопросам миграции.

По сути, один из указанных в этом стратегическом документе приоритетов относится к национальному процессу разработки политики (включая разработку национальной миграционной политики): государствам следует поощрять выработку политики на основе фактологических данных и вкладывать средства в сбор данных, исследования и развитие потенциала в том, что касается миграции и ее последствий для отдельных лиц, для общин и для общества. Международному сообществу следует разработать специальную инициативу по укреплению потенциала для оказания странам помощи в совершенствовании сбора и использования данных о миграции. Эти усилия должны включать переписи населения и

⁷ http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/migration_8points_en.pdf





источники административных данных, а также специализированные обследования для оценки воздействия миграции на социально-экономическое развитие. Следует поощрять использование поддающихся измерению целей и показателей для контроля за положением дел в вопросах защиты мигрантов и нарушений их прав.

Стратегия управления миграцией Совета Европы

Стратегия управления миграцией Совета Европы⁸ была принята на 7-й Конференции Совета Европы на уровне министров, отвечающих за миграционные вопросы (Хельсинки, 2002 г.) В этом документе принимается гибкий подход с координацией действий между странами и в самих странах. В ней предусматриваются роли для всех различных действующих лиц в процессе миграции, прозрачность согласования и коммуникации.

Эта стратегия исходит из того, что Европа, как *регион*, характеризуется определенными тенденциями, которые в разных странах аналогичны. В этом документе признается реальность того, что Европа является регионом иммиграции, управление которой следует организовать на комплексной основе. Отмечается также, что население Большой Европы стареет и что рождаемость сокращается гораздо быстрее чем на других континентах, особенно в Африке, в южной и в юго-восточной Азии. Такие различия в демографических тенденциях между различными континентами способны привести к таким последствиям, которые можно было только предположить, оглядываясь на события последних лет.

Стратегия призывает к новому подходу к управлению, в ней отмечается, что все более очевидная потребность в новой европейской миграционной политике связана с недостатками политики, проводимой с 1970х годов, и с меняющейся природой миграции и отношения к ней. Существующая модель политики основана на двух основных направлениях: закрытие границ перед новыми потоками иммигрантской рабочей силы, и меры по содействию социальной интеграции тех иммигрантов, которые уже проживают в принимающих странах. Эта модель уже продемонстрировала свою неэффективность в отношении существующих групп и потоков, и вряд ли она окажется достаточно гибкой для того, чтобы ее можно было бы применить к новой ситуации. Из этого следует вывод, что сейчас требуется анализировать новые модели. Это связано не только с тем, что проблемы миграции, с которыми столкнулась Большая Европа в 1990х годах, отличаются от проблем в Западной Европе в 1970х, но и потому, что новые демократические страны хотели бы избежать тех ошибок, которые в прошлом совершили их западные соседи.

Глобальный подход к миграции и мобильности, Европейская повестка дня в области миграции

Уже в течение почти двадцати лет Европейский Союз разрабатывает основу для всеобъемлющей и всесторонней миграционной политики⁹, опирающейся на общие

⁸

http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Ministerial_Conferences/Towards_Migration_Management_Strategy_en.pdf

⁹ В самом начале процесса европейской интеграции, сфера органов юстиции и внутренних дел (к которой относится тематика миграции и убежища), находилась исключительно в ведении национального уровня. После создания в 1986 г. единого европейского рынка сфера компетенции в области органов юстиции и внутренних дел стала постепенно распространяться также и на уровень ЕС. Начиная с 1990х годов, происходила усиленная формализация в области органов юстиции и внутренних дел, вводились в действие законодательные акты и стратегии ЕС, хотя некоторые аспекты все еще относятся с общей с национальным уровнем сфере компетенции.

В настоящее время миграционная политика ЕС включает стратегии по законной миграции, незаконной миграции, по границам и визам, по общеевропейской системе убежища и по внешнему измерению. Кроме того, в ЕС имеется Фонд убежища, миграции и интеграции с целью помочь странам-членам ЕС в



политические принципы и солидарность. Начиная с 2005 г. всеобъемлющей основой для политики ЕС в области внешней миграции и убежища является Глобальный подход к миграции и мобильности (ГПММ)¹⁰. Эта основа определяет, как ЕС проводит свои политические диалоги и сотрудничество с не входящими в ЕС странами, в соответствии с четко определенными приоритетами и в контексте общей внешней деятельности ЕС, включая сотрудничество в области развития.

ГПММ является примером лучших образцов международного сотрудничества с учетом целей и интересов всех вовлеченных сторон: ЕС, партнерских стран и самих мигрантов. Используется сбалансированная и комплексная повестка дня, направленная на достижение четырех одинаково важных целей:

- улучшение организации законной миграции и поощрение хорошо организованной мобильности
- предотвращение незаконной миграции и борьба с ней, искоренение торговли людьми
- достижение максимального эффекта миграции и мобильности для развития
- продвижение международной защиты, расширение внешнего измерения в сфере убежища.

Защита прав человека является сквозным приоритетом для этой политической основы.

В 2015 г. в контексте миграционного кризиса Европейская комиссия приняла Европейскую повестку дня в области миграции¹¹.

При помощи этой Повестки дня ЕС стремится дать своим странам-членам инструменты (i) для проведения незамедлительных действий, чтобы избежать дальнейшей гибели мигрантов в море (краткосрочные приоритеты) и (ii) для улучшения управления миграцией во всех ее аспектах в среднесрочной - долгосрочной перспективе.

Краткосрочные приоритеты Повестки дня:

ЕС стремится предпринять незамедлительные действия для предотвращения дальнейшей гибели мигрантов в море путем выделения дополнительного финансирования для спасательно-поисковых операций, для безопасного и законного переселения людей в Европу, для программ региональной защиты и развития, а также для наиболее пострадавших стран-членов ЕС на внешних границах. Кроме того, ЕС намеревается усилить роль Европола в качестве разведывательного центра для ликвидации преступных сетей и собирается приступить в Средиземноморье к операциям в рамках Общей политики безопасности и обороны для перехвата и уничтожения лодок. ЕС также введет в действие предусмотренную соглашениями чрезвычайную систему, позволяющую более солидарное распределение искателей убежища, а также создаст пилотный многоцелевой центр в Нигере, в сотрудничестве с МОМ и УВКБ ООН. Абсолютно новая концепция "горячих точек" позволит EASO, Frontex и Европолу работать на местах в пострадавших странах-членах ЕС, чтобы оперативно идентифицировать, регистрировать и дактилоскопировать прибывающих мигрантов для помощи в проведении расследований и в ликвидации сетей незаконной переправки мигрантов.

Среднесрочные - долгосрочные приоритеты Повестки дня:

Для ЕС миграция является одновременно и проблемой, и возможностью. Среднесрочные - долгосрочные приоритеты включают разработку структурных действий, которые выходят за

эффективном управлении миграционными потоками, в реализации, укреплении и разработке общеевропейских подходов к убежищу и иммиграции.

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0743>

¹¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf





рамки кризисов и чрезвычайных ситуаций и помогают странам-членам ЕС лучше управлять всеми аспектами миграции. У Повестки дня имеется четыре опоры:

1. Сокращение стимулов для незаконной миграции: уделение особого внимания глубинным причинам, которыми вызывается незаконная миграция в не входящих в ЕС странах, уничтожение сетей незаконной переправки мигрантов и торговли людьми, определение действий для лучшего применения политики в области возвращения.
2. Сохранение жизней и обеспечение защиты внешних границ: это включает улучшение управления на внешних границах, в частности проявление солидарности по отношению к тем странам-членам, которые расположены на внешних границах, и повышение эффективности работы пограничных пунктов пропуска.
3. Усиление общей политики в области убежища: с увеличением потоков искателей убежища, политика ЕС в области убежища должна основываться на солидарности с нуждающимися в международной защите, а также со странами-членами ЕС, полномасштабное применение которыми общих правил должно обеспечиваться при помощи систематического мониторинга.
4. Разработка новой политики по законной миграции: с учетом будущих демографических проблем, с которыми сталкивается ЕС, такая новая политика должна в первую очередь стремиться к привлечению работников, в которых нуждается экономика ЕС, особенно за счет облегчения въезда и признания квалификации.

III. Разработка и принятие миграционных стратегий

A. Вовлеченные стороны

Как правило разработку миграционной стратегии получают рабочей группе экспертов из различных областей. Это позволяет (i) включить в стратегию все актуальные вопросы, связанные с миграцией и относящиеся к сферам компетенции различных агентств (иммиграция, пограничный контроль, интеграция и т.д.) и (ii) обеспечить последовательную гармонизацию с различными другими стратегиями (в области труда, образования, иностранных дел, финансов и т.д.).

Армения, Грузия, Венгрия, Латвия и Литва указали на рабочие группы или на целевой координационный орган (как в случае **Чехия**), специально созданные для разработки миграционной стратегии

Миграционную стратегию Грузии на период 2016-2020 гг. разрабатывала РГ ГКМ по миграционной стратегии. В состав этой группы входили управленцы среднего звена из числа агентств-членов ГКМ (13), представители Бюро государственного защитника и Совета по государственной безопасности и кризисному управлению.

В Латвии для разработки обоснованной и перспективной миграционной стратегии была образована рабочая группа, включающая различные заинтересованные стороны.

Азербайджан, Беларусь, Финляндия, Украина не указывали на создание специализированных рабочих групп, но тем не менее процесс разработки стратегий был результатом действий нескольких сторон.





В Финляндии в подготовку стратегии внесли свой вклад политики, государственные служащие, исследователи, представители профсоюзов и организаций гражданского общества. Совместная работа помогла продвинуть дебаты нового типа по вопросам миграционной политики и установить более тесные связи между различными вовлеченными организациями.

Некоторые страны-респонденты перечислили правительственные агентства, которые привлекались к консультациям и/или к процессу подготовки, что свидетельствует о том, что миграционные стратегии связаны со многими другими политическими направлениями.

В Венгрии членами Рабочей группы были профильные министерства: внутренних дел, национальной экономики (занятости), государственной администрации и юстиции, человеческих ресурсов (социального обеспечения), а также другие профильные государственные структуры: Полиция, Бюро по делам иммиграции и гражданства, Бюро по защите Конституции, Антитеррористический центр, Национальное статистическое бюро.

В Латвии, в процессе подготовки Концепции проводились консультации с различными партнерами - Министерством внутренних дел, Министерством социального обеспечения, Министерством экономики, Министерством образования и науки, Министерством финансов и Министерством иностранных дел.

Кроме того, имеются различные возможные варианты для вовлечения других сторон (помимо правительственных структур) в процесс консультаций и/или разработки стратегий.

В **Азербайджане** и **Беларуси** этот процесс проводился в рамках правительственных структур. НПО привлекались в **Армении, Чехии, Финляндии, Грузии, Венгрии, Латвии** и **Литве**. С международными организациями консультировались в **Армении, Латвии** и в **Украине**. Другие действующие лица: политики (**Финляндия**), исследователи и ученые (**Финляндия, Грузия, Венгрия, Латвия**), социальные партнеры (**Латвия**), независимые эксперты (**Армения**).

*С целью выявления пробелов и подготовки концепции в **Армении** была создана группа независимых экспертов. Проект концепции обсуждали с представителями государственных исполнительных органов, международных и неправительственных организаций. После этого ее распространяли среди заинтересованных государственных исполнительных органов, занимающихся связанными с миграцией вопросами.*

*В **Венгрии** министерство-координатор (Министерство внутренних дел) организовало отдельные форумы для гражданского общества и для научного сообщества. Эти мероприятия представили возможность для получения рекомендаций от действующих лиц гражданского общества, а также от исследователей в области миграции.*

*В **Латвии** в процессе разработки концепции привлекались социальные партнеры и НПО - Конфедерация свободных профсоюзов Латвии, Конфедерация работодателей Латвии, Латвийская торгово-*





промышленная палата, представители высших учебных заведений (университетов) Латвии, Международная организация миграции, Центр общественной политики "Providus".

В Украине проект документа разрабатывался на основе предложений органов исполнительной власти, а впоследствии его согласовывали с международными организациями.

В **Латвии** замечания широкой общественности принимали с помощью размещения проекта документа на сайте Министерства внутренних дел.

Стратегии утверждались правительствами (**Армения, Чехия, Финляндия, Грузия, Венгрия, Литва, Молдова**) или президентом (**Украина**).

См. обобщенную информацию о действующих лицах, вовлеченных в процесс разработки и принятия стратегий в [Приложении II](#).

V. Цели, приоритеты и тематические направления

Миграционная политика (включая политику, определенную стратегическими документами) в странах происхождения и назначения, а также характер и уровень международного сотрудничества, играют важную роль в определении потоков, условий и последствий международной миграции. В области управления международными миграционными потоками правительства обычно уделяют особое внимание различным типам мигрантов, из которых к наиболее заметным относятся трудовые мигранты, включая высококвалифицированных работников, иждивенцы трудовых мигрантов, мигранты в ситуациях неурегулированной миграции, беженцы и искатели убежища. Кроме того, все больше внимания уделяют транснациональным сообществам или диаспорам, в связи с их потенциальной ролью в развитии стран происхождения. Существует общий консенсус, что вклад международных мигрантов в развитие стран происхождения и назначения в критической степени зависит от политических мер с целью обеспечения безопасных условий для законной миграции, с полным соблюдением и с гарантиями уважения прав человека мигрантов.¹²

Документы по миграционным стратегиям обычно начинаются с детализированного анализа миграционной ситуации в соответствующих странах.

*В первом разделе стратегии **Финляндии** - "Миграция сегодня" - рассматриваются миграционные тенденции в следующих подразделах: "от нетто эмиграции к нетто иммиграции за короткое время", "миграция сейчас принимает много различных форм", "миграция оказывает воздействие на общество и на его демографическую структуру", "иммиграция мигрантов в Финляндию", "осторожный взгляд на миграцию".*

*Стратегия **Венгрии** включает раздел, посвященный не только общей миграционной ситуации в стране, но также и оценке ситуации в каждой тематической сфере, например, что касается визовой политики, свободного перемещения и законной миграции и т.д.*

¹²

http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/z_International%20Migration%20Policies%20Full%20Report.pdf, p. 20





*Национальная стратегия по миграции и убежищу **Молдовы** включает главу "Анализ ситуации" (которая охватывает: географические детали, экономическую ситуацию и причины эмиграции, демографическую ситуацию, внешнюю миграцию, временную миграцию, иммиграцию).*

***Украинская** концепция включает раздел по современному состоянию миграционных процессов.*

На основе анализа ситуации в стратегических документах вырабатываются приоритеты.

*Концепция **Армении** включает вступление и два раздела. Первый раздел включает 2 главы, в которых приводится оценка миграционной ситуации в РА, излагаются цель и принципы государственной политики регулирования миграции в РА.*

*Концепция иммиграционной политики **Латвии** будет отражать текущую ситуацию в области законной миграции в Латвии, а также будет указывать, что следует сделать и что нужно изменить в действующем законодательстве, чтобы обеспечить, что приносимый гражданами третьих стран позитивный эффект для экономики Латвии превышает соответствующие затраты.*

Следует отметить, что в документах по миграционным стратегиям доминирующими часто являются вопросы безопасности, в частности в связи с законодательством ЕС по убежищу, визам, управлению границами, по обращению с законными и незаконными мигрантами.¹³

При разработке стратегий миграционной политики для конкретных стран решающую роль играют различные факторы. На эти стратегии влияет ситуация с трансграничной миграцией, миграционные потоки в страну и из нее, а также внутренние миграционные перемещения. В каждой стране можно определить различные влияющие факторы (как внутренние, так и внешние), которые связаны с конкретным миграционным профилем соответствующей страны.¹⁴

Отвечая на вопрос о том, как отбирались отдельные тематические направления для включения в миграционные стратегии, страны отмечали следующее: на основе миграционных тенденций и проблем (**Армения**), на основе стратегий и приоритетов национального уровня (**Чехия**), на основе анализа имеющихся исследований и текущих потребностей (**Грузия**), в соответствии с основными целями въезда граждан третьих стран (**Латвия**), на основе национальных потребностей, особенно в связи с социально-экономическим развитием (**Литва**), на основании тех проблемных аспектов, которые требуют разрешения (**Украина**).

Венгрия также более подробно пояснила, почему ее стратегия не охватывает отдельной тематической области (эмиграция):

В стратегии рассматриваются только иммиграционные вопросы, поскольку эмиграцией невозможно управлять при помощи инструментов прямого действия, а охват стратегии тогда был бы чрезмерно широким. Кроме того, связанные с эмиграцией вопросы не относятся к сфере ответственности какого-то отдельного министерства, а

¹³ <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2012-en-analysis-migration-strategies.pdf>, p. 19

¹⁴ <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2012-en-analysis-migration-strategies.pdf>, p.13





соответствующие источники ЕС могут использоваться только для работы по иммиграционной тематике.

Тематические сферы, отобранные странами для разрешения в рамках своих национальных миграционных стратегий:

- неупорядоченная миграция и возвращение (*Армения, Азербайджан, Чехия, Грузия, Венгрия, Литва, Молдова, Украина*)
- упорядоченная миграция (*Чехия, Грузия, Венгрия, Латвия, Молдова, Украина*)
- возвращение и реинтеграция собственных граждан (*Армения, Грузия, Литва, Молдова, Украина*)
- интеграция (*Чехия, Грузия, Финляндия, Венгрия, Литва, Молдова*)
- убежище (*Чехия, Грузия, Финляндия, Литва, Молдова*)
- эмиграция (*Литва, Молдова, Украина*)
- иммиграция (*Литва, Молдова*)
- визовая политика (*Венгрия, Молдова*)
- трудовая миграция (*Армения, Азербайджан, Финляндия*)
- свободное перемещение людей в ЕС (*Чехия, Венгрия*)
- миграция и развитие (*Грузия*)
- безгражданство (*Молдова*)
- борьба с торговлей людьми (*Молдова*)
- управление границами (*Молдова*)
- разнообразие (*Финляндия*)
- внутренняя миграция (*Украина*)
- временный выезд собственных граждан (*Украина*)
- внешнее измерение миграционной политики (*Чехия*)
- международное сотрудничество (*Азербайджан, Чехия, Грузия, Литва*)
- законодательная база и гармонизация связанного с миграцией национального законодательства со стандартами ЕС (*Армения, Азербайджан, Финляндия*)
- улучшение статистических систем (*Армения*)
- повышение уровня информированности общественности (*Грузия*)
- институциональные структуры и координация (*Азербайджан, Литва*)
- информационная помощь (*Молдова*)

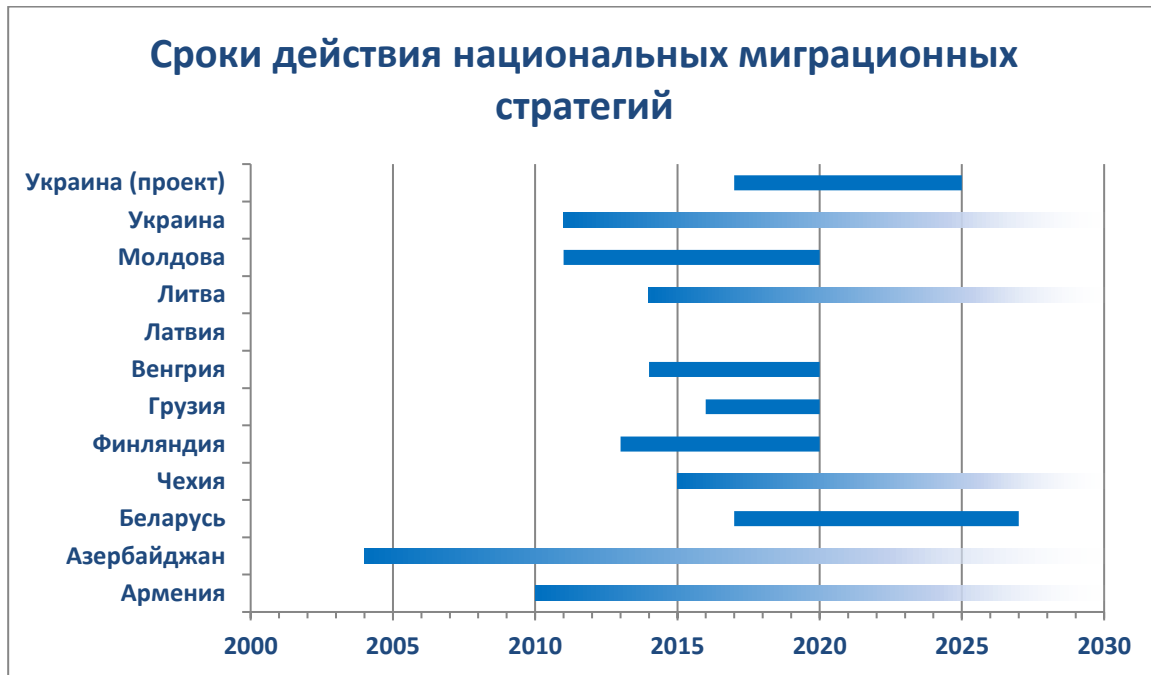
См. тематические сферы с разбивкой по странам в [Приложении III](#).

IV. Реализация миграционных стратегий

A. Длительность миграционных стратегий и планов действий

Из-за динамично изменяющейся миграционной ситуации стратегические документы обычно принимаются на определенный период времени, а в случае стран-респондентов он составляет от четырех до десяти лет (*Армения, Беларусь, Финляндия, Грузия, Венгрия, Молдова, Украина* (проект)). Несколько стран решили не указывать конечные сроки действия своих стратегий (*Азербайджан, Чехия, Латвия* (проект), *Литва, Украина*).





В дополнение к стратегиям часто имеются документы для их реализации (программы, планы действий и т.д.). В отсутствие таких документов по реализации стратегии остаются “декларативными”.

*Первая концепция государственного регулирования миграции в **Армении** была принята в 2000 г. Затем, в 2004 г. эта первая концепция была пересмотрена и была принята новая. В то же время, они имели декларативный характер и не включали планов действий.*

*Первый документ, определяющий миграционную политику **Грузии**, был принят в начале 1997 г. Этот документ имел преимущественно декларативный характер, а механизм его реализации (такой как план действий) отсутствовал.*

Но даже в отсутствие документов по реализации, стратегии обычно включают конкретные меры, которые должны предприниматься и сроки их исполнения, ответственные структуры, а также другие элементы (например, индикаторы и целевые показатели для достижения). Миграционные стратегии, провозглашающие цели государства, могут служить стандартом для проверки целесообразности связанных с миграцией решений (т.е. направлены ли они на достижение тех же целей).

Документы по реализации иногда рассчитаны на более короткие сроки чем сами стратегии, что позволяет их корректировать в связи с изменяющейся миграционной ситуацией и на основании полученных в ходе реализации уроков. Так обстоят дела в **Грузии** и **Молдове**:

*Первая Миграционная стратегия **Грузии** с соответствующим планом действий была разработана в 2012 г. на период 2013-2015 гг. В отличие от Миграционной стратегии на 2013-2015 гг., план действий текущей Стратегии разделен на две части. План действий на 2016-2017 гг. был принят в декабре 2015 г. План действий на последующий период будет*





разработан и утвержден к концу 2017 г. с учетом результатов мониторинга и оценки за первые два года.

В Молдове был разработан План действий по реализации Национальной стратегии по миграции и убежищу (на 2011-2015 гг. и на 2016-2020 гг.).

Венгерская миграционная стратегия включает конкретные действия в каждой тематической главе, а в приложении перечисляются ответственные государственные структуры, необходимые ресурсы и источники финансирования, объединяя, таким образом, воедино саму стратегию и документ по ее реализации.

См. более подробную информацию о сроках действия документов в [Приложении IV](#).

В. Законодательные, институциональные и другие изменения

Принимая миграционную стратегию, правительство страны вводит миграционные вопросы в политическую повестку дня. В то же время, реальная реализация миграционных стратегий и планов действий может сталкиваться с определенными проблемами, поскольку это зависит от наличия политической воли, от согласования интересов, а также от институционального и финансового потенциала соответствующей страны.

В то же время, реализация миграционных стратегий приводит к значительным изменениям: в законодательстве, в институциональных структурах и потенциале, в качестве данных, в учреждениях и услугах, и т.д.

Страны-респонденты представили конкретные примеры соответствующих изменений:

- законодательные:

В Армении Закон об иностранцах и Закон о беженцах и убежище разрабатывались в соответствии со стандартами ЕС и ЕЭС; уже утверждена Концепция интеграция и сейчас проходит процесс разработки Плана действий к ней.

*Принятие в 2013 г. Миграционного кодекса **Азербайджана** стало еще одним знаковым шагом в области управления миграционными процессами с точки зрения унификации отдельных нормативных актов в области миграции, выявления и устранения существующих пробелов в национальном законодательстве, а также улучшения законодательной базы в целом.*

В Грузии разработали и приняли три новых закона по регулированию управления миграционными процессами в Грузии: 1. о гражданстве Грузии (2014); 2. о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства (2014); и 3. о трудовой миграции (2015); были также изменены и согласованы со стандартами ЕС процедуры удаления незаконных мигрантов из Грузии.

- институциональные:

*В структуре Государственной миграционной службы **Армении** было создано новое подразделение, занимающееся вопросами интеграции.*

*В 2007 г. была создана Государственная миграционная служба **Азербайджана**.*





- другие:

*Была улучшена статистическая система **Армении** и ее привели в соответствие с системой индикаторов миграционной статистики ЕС.*

*Государственные структуры **Азербайджана** предпринимали меры для применения так называемого принципа "одного окна" в управлении миграционными процессами, который действует с 2009 г. В связи с применением принципа "одного окна" в 2010 г. была также создана Единая миграционная информационная система.*

*В 2014 г. при Миграционном департаменте МВД **Грузии** открыли новый центр временного проживания мигрантов.*

См. все примеры позитивных изменений в [Приложении V](#).

С. Мониторинг и отчетность

Как правило, за мониторинг и оценку стратегий отвечают центральные государственные органы. Но этим могут также заниматься специально созданные координационные институты или рабочие группы на уровне министерств.

Мониторинг и отчетность координируются:

- центральным органом: в **Финляндии** (Министерство внутренних дел), в **Грузии** (ГКМ), в **Литве** (Министерство внутренних дел), в **Молдове** (только отчетность - Министерство внутренних дел), в **Украине** (Государственная миграционная служба);
- специально созданным координационным институтом: в **Чехии** (постоянный институциональный орган на уровне министерства), в **Молдове** (только мониторинг - Комиссия по координации определенной миграционной деятельности);
- рабочей группой: в **Армении** (межведомственный комитет), в **Венгрии** (рабочая группа).

Латвия не планирует внедрять какой-либо механизм для мониторинга и отчетности, но при этом должен соблюдаться календарный план необходимых законодательных изменений.

В **Венгрии** организован ежегодный форум для международных и неправительственных организаций, которые работают в области миграции, чтобы дать им возможность высказывать свои мнения по реализации стратегии.

Отчетность может быть двухстадийной: отвечающие за реализацию стратегии ведомства подают свои квартальные/годовые отчеты координационному институту, который затем подает обобщенный доклад правительству (**Армения, Молдова, Украина**).

В **Грузии** ГКМ в 2016 г. разработала для целей мониторинга электронную систему мониторинга и отчетности (с применением платформы SharePoint) и ежеквартально собирает отчеты всех ведомств-членов о ходе выполнения. Эти отчеты обобщаются Секретариатом ГКМ в форме квартальных и годовых мониторинговых докладов. 13 июля 2016 г. ГКМ утвердила индикаторы для оценки МС на период 2016-2020 гг. и соответствующий методологический документ, чтобы подготовить основу для среднесрочной и заключительной оценки МС.

См. особенности национальных процессов мониторинга и отчетности в [Приложении VI](#).





Приложения

Приложение I. Опросный лист, который распространяли среди стран-участниц

1. Есть ли в вашей стране миграционная стратегия*? Если да, то с какого времени? Вносились ли в нее изменения после принятия?
2. Пожалуйста, опишите процесс принятия миграционной стратегии (например, проведенная оценка потребностей, субъекты, которые были вовлечены в процесс разработки проекта и в консультации. Были ли учтены мнения гражданского общества и общественности в процессе консультаций?).
3. Какова структура и степень детализации миграционной стратегии вашей страны?
4. Какие тематические сферы охватывает национальная миграционная стратегия вашей страны? Почему были выбраны именно такие сферы?
5. Пожалуйста, опишите механизмы отчетности, а также мониторинга и оценивания успешности имплементации миграционной стратегии, предусмотренные в ней.
6. Как миграционная стратегия повлияла на институциональную и законодательную базу, а также административные правила и практику в вашей стране?
7. Если на данный момент в вашей стране не принята миграционная стратегия и проект такого документа не разрабатывается, пожалуйста, опишите причины, почему это не происходит (например, нет потребности, нет политической воли). Есть ли планы касательно принятия впервые национальной миграционной стратегии либо касательно пересмотра уже существующей?

* Если нет, переходите к вопросу № 7





Приложение II. Процесс разработки и принятия

	Рабочая группа / вклад	Вовлеченные государственные структуры	Вовлечение НПО и МО	Утверждение
Армения	группа независимых экспертов	государственные исполнительные органы	да (НПО и МО)	Правительство
Азербайджан		процесс в рамках правительства		
Беларусь		Министерство внутренних дел совместно с другими заинтересованными государственными органами		
Чехия	новый координационный орган, включающим профильные министерства и государственные органы		да (НПО вовлеклись в процесс консультаций при помощи целевой конференции EMN)	
Финляндия	политики, государственные служащие, исследователи, представители профсоюзов и организаций гражданского общества		да (НПО)	Правительство
Грузия	рабочая группа в составе управленцев среднего звена из числа агентств-членов ГКМ (13), представители Бюро государственного защитника и Совета по государственной безопасности и кризисному управлению; обратную связь получали от профильных международных и местных НПО, а также от научного сообщества.	агентства-члены ГКМ (13) и представители Бюро государственного защитника и Совета по государственной безопасности и кризисному управлению	да (НПО)	Правительство
Венгрия	рабочая группа в составе представителей профильных министерств и других ведомств; форумы для гражданского общества и ученых	Профильные министерства: внутренних дел, национальной экономики (занятости), государственной администрации и юстиции, человеческих ресурсов (социального	да (НПО)	Правительство





		обеспечения) Профильные государственные структуры: Полиция, Бюро по делам иммиграции и гражданства, Бюро по защите Конституции, Антитеррористический центр, Национальное статистическое бюро		
Латвия	рабочая группа; вовлекались социальные партнеры и НПО - Конфедерация свободных профсоюзов Латвии, Конфедерация работодателей Латвии, Латвийская торгово- промышленная палата, представители высших учебных заведений Латвии, Международная организация миграции, Центр общественной политики "Providus"; широкая общественность вовлекалась при помощи публикации проекта документа на сайте МВД.	Министерство внутренних дел, Министерство социального обеспечения, Министерство экономики, Министерство образования и науки, Министерство финансов и Министерство иностраных дел	да (НПО и МО)	
Литва	рабочая группа в составе представителей различных министерств, государственных и неправительственных институтов; консультации с гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами	министерства	да (НПО)	Правительство
Молдова				
Украина	органы исполнительной власти и международные организации	органы исполнительной власти	да (МО)	Президент





Приложение III. Тематические сферы

	Тематические сферы	Как отбирались
Армения	<ul style="list-style-type: none">- гармонизация связанного с миграцией законодательства РА со стандартами ЕС и ЕЭС- трудовая миграция- возвращение и реинтеграция граждан РА- борьба с незаконной миграцией- улучшение статистических систем	в соответствии с миграционными тенденциями и проблемами
Азербайджан	<ul style="list-style-type: none">- механизмы управления миграционными процессами- эффективность государственного регулирования миграции- координация действий профильных государственных агентств- законодательная база- квоты для трудовой миграции- предотвращение незаконной миграции- международное сотрудничество (двустороннее и многостороннее)	
Беларусь	н.д.	
Чехия	<ul style="list-style-type: none">- интеграция- незаконная миграция и возвращение- убежище- внешнее измерение миграционной политики- свободное перемещение людей в ЕС и Шенгенское сотрудничество- законная миграция- международные и европейские обязательства в области миграции	на основе политики и приоритетов национального уровня
Финляндия	<ul style="list-style-type: none">- Финляндия является открытой и безопасной страной- каждый может найти свое место- разнообразие - это часть повседневной жизни	
Грузия	<ul style="list-style-type: none">- законная миграция- неупорядоченная миграция- система убежища- интеграция иммигрантов и реинтеграция возвратившихся мигрантов- миграция и развитие- управление миграционными процессами- повышение информированности общественности- международное сотрудничество	на основе анализа имеющихся исследований и текущих потребностей
Венгрия	<ul style="list-style-type: none">- визовая политика- свободное перемещение людей и законная миграция- незаконная миграция- международная защита- интеграция	в том числе и с учетом доступных финансовых ресурсов
Латвия	<ul style="list-style-type: none">- воссоединение семей- трудовая миграция	в соответствии с основными целями въезда граждан третьих





	<ul style="list-style-type: none">- инвестиции- предпринимательство- учеба- волонтерская работа	стран
Литва	<ul style="list-style-type: none">- эмиграция- обратимая миграция- иммиграция- интеграция иностранцев- убежище (международная защита)- борьба с незаконной миграцией- вопросы, связанные с институциональными структурами для разработки и реализации миграционной политики- вовлечение институтов, связанных с разработкой и реализацией политики, в продвижение международного сотрудничества	на основе национальных потребностей, особенно что касается социально-экономического развития
Молдова	<ul style="list-style-type: none">- контролируемая миграция, включая эмиграцию, реинтеграцию и иммиграцию- убежище- безгражданство- интеграция иностранцев- борьба с незаконной миграцией и торговлей людьми- инструменты контроля миграции, включая визовую политику, безопасность документов и защиту личных данных, управление границами, возвращение и реадмиссию- информационная помощь	
Украина	<ul style="list-style-type: none">- внутренняя миграция- предотвращение эмиграции граждан Украины- временный выезд граждан Украины за рубеж для работы, образования, бизнеса, лечения и отдыха- возвращение эмигрантов в Украину- въезд иностранцев и лиц без гражданства в Украину- борьба с незаконной миграцией	эти тематические сферы отбирались в качестве ключевых сфер, связанных со многими проблемными аспектами, требующими разрешения





Приложение IV. Стратегический документ в сфере миграции, документ для его реализации и их сроки действия

	Действующий стратегический документ	Название	Срок действия стратегии	Срок действия документа по реализации
Армения	+	Концепция политики государственного регулирования миграции в Республике Армения	2010-	2012-2016
Азербайджан	+	Концепция Государственной миграционной политики Республики Азербайджан	2004-	2006-2008
Беларусь	-	Концепция миграционной политики Республики Беларусь (предстоит разработать)	2017-2027 (ориентировочно)	н.д.
Чехия	+	Стратегия миграционной политики Чехии	2015-	
Финляндия	+	Будущее миграции - Стратегия 2020	2013-2020	2015-
Грузия	+	Миграционная стратегия Грузии	2016-2020	2016-2017
Венгрия	+	Миграционная стратегия и семилетний стратегический документ, связанный с созданным Европейским Союзом Фондом убежища и миграции, на период 2014-20 гг.	2014-2020	2014-2020
Латвия	-	Концепция иммиграционной политики (в процессе разработки)	н.д.	н.д.
Литва	+	Основные направления миграционной политики	2014-	
Молдова	+	Национальная стратегия по миграции и убежищу	2011-2020	2011-2015 и 2016-2020
Украина	+	- Концепция государственной миграционной политики Украины - Стратегия миграционной политики Украины на период до 2025 г. (проект)	2011- на период до 2025 г.	2011-





Приложение V. Законодательные, институциональные и другие изменения под воздействием миграционной стратегии (примеры)

	Законодательные	Институциональные	Другие
Армения	- Закон РА об иностранцах и Закон РА о беженцах и убежище разрабатывались в соответствии со стандартами ЕС и ЕЭС - утверждена Концепция интеграции и сейчас проходит процесс разработки Плана действий к ней	в структуре Государственной миграционной службы было создано новое подразделение, занимающееся вопросами интеграции	была улучшена статистическая система и ее привели в соответствие с системой индикаторов миграционной статистики ЕС
Азербайджан	Принятие в 2013 г. Миграционного кодекса Республики Азербайджан	в 2007 г. была создана Государственная миграционная служба Республики Азербайджан	- национальные государственные структуры предпринимали меры для применения принципа "одного окна" в управлении миграционными процессами, который действует с 2009 г. - в связи с применением принципа "одного окна" в 2010 г. была также создана Единая миграционная информационная система
Беларусь	н.д.		
Чехия	цели миграционной стратегии постоянно внедряются в национальное законодательство		
Финляндия	Реализация миграционной стратегии проходит успешно		
Грузия	- разработали и приняли три новых закона по регулированию управления миграционными процессами в Грузии: 1. Конституционный закон о гражданстве Грузии (2014); 2. Закон о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства (2014); 3. Закон о трудовой миграции (2015). - были также изменены и согласованы со стандартами ЕС процедуры удаления незаконных мигрантов из Грузии	- при Министерстве внутренних дел был создан Миграционный департамент, который назначили ведущим ответственным органом по вопросам незаконной миграции; - это внесло свой вклад в институционализацию ГКМ и ее роли в координации и в принятии решений в области управления миграционными процессами	в 2014 г. при Миграционном департаменте МВД открыли новый центр временного проживания мигрантов
Венгрия	события и обстоятельства миграционного кризиса в 2015 г. оказали более существенное		





	воздействие на реальные изменения чем стратегический документ		
Латвия	н.д.		
Литва			
Молдова			
Украина	были разработаны законы и подзаконные акты	осуществили некоторые институциональные изменения в Государственной миграционной службе Украины	были введены некоторые незначительные изменения в административные правила и процедуры





Приложение VI. Мониторинг реализации миграционных стратегий/планов действий и механизмы отчетности

	Мониторинг и отчетность
Армения	<ul style="list-style-type: none">- создан межведомственный комитет по мониторингу выполнения Плана действий к Концепции под председательством руководителя Государственной миграционной службы- исполнительные органы подают ежегодные доклады- руководитель Государственной миграционной службы представляет ежегодный доклад Правительству
Азербайджан	-
Беларусь	н.д.
Чехия	статус координационного органа был повышен до постоянного институционального органа на уровне министерства, обеспечивающего реализацию целей национальной политики
Финляндия	координируются Министерством внутренних дел
Грузия	<ul style="list-style-type: none">- координируются ГКМ- ежеквартальные доклады в электронной системе мониторинга и отчетности- отчеты о ходе работ обобщаются в форме квартальных и годовых мониторинговых докладов- индикаторы для оценки МС на период 2016-2020 гг. и соответствующий методологический документ, чтобы подготовить основу для среднесрочной и заключительной оценки МС
Венгрия	<ul style="list-style-type: none">- рабочая группа в составе экспертов компетентных министерств и других правительственных учреждений- ежегодные форумы для международных и неправительственных организаций, работающих в области миграции- доклады по вопросам миграции (по мере целесообразности, но не реже чем ежегодно) и подготовка оценок воздействия
Латвия	<ul style="list-style-type: none">- конкретного механизма не предусматривается- календарный план для подготовки нового законодательства
Литва	<ul style="list-style-type: none">- координируется МВД- постоянный сбор, обработка, обобщение и публикация статистической информации по миграционным процессам, их анализ и оценка- критерии оценки для мониторинга и оценки процессов по конкретным сферам миграционной политики
Молдова	<ul style="list-style-type: none">- мониторинг координируется Комиссией по координации определенной миграционной деятельности- исполнительные органы подают в МВД ежеквартальные информационные доклады- МВД подает Правительству ежегодные оценочные доклады
Украина	<ul style="list-style-type: none">- исполнительные органы подают в Государственную миграционную службу ежегодные доклады о ходе работ- ГМС подает в Правительство обобщенный доклад

