

КОММУНИКАЦИЯ БЕЗВИЗОВОГО РЕЖИМА С ЕС: АКТУАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПОДХОДЫ НА ПРИМЕРЕ СТРАН ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА



Ирина Сушко,

НПО "Европа без барьеров"

Эффективная коммуникация безвизовых режимов во взаимоотношениях с Европейским Союзом является неотъемлемой частью европейской повестки дня по вопросам миграции. Визовая либерализация – пилотный проект Европейского

Союза в отношениях с третьими странами, борющихся за отмену виз в обмен на реформы. Поэтому базовые коммуникационные принципы политики визовой либерализации, которые применялись странами Западных Балкан и частично их преемниками из Восточного партнерства (ВП), все еще находятся в процессе формирования и требуют корректировки, в зависимости от страны и внешних факторов влияния в сфере миграции и безопасности. Политика Европейского Союза в сфере отмены виз для граждан третьих стран базируется на унифицированном подходе, в то же время позволяя использовать накопленный опыт реагирования, а также применения мер, отражающих местную специфику.

Процесс визовой либерализации предполагает наличие двух ключевых временных фаз активной коммуникации: перед отменой виз, во время подготовки страны к введению безвизовых поездок и в так называемый «тестовый» период функционирования безвизового режима. Подготовительный этап коммуникации безвизового

режима сфокусирован на ознакомлении граждан с требованиями, выполнение которых необходимо для отмены виз в отношениях с ЕС, в то время как постлиберализационный период акцентирует внимание на необходимости корреляции проблем, появившихся в процессе имплементации безвизового режима, а также сохранении прогресса реформ, достигнутых странами в процессе либерализации.

Коммуникационные стратегии безвизового режима, как правило, находятся в руках стран, претендующих на отмену виз, в то время как контроль за качеством имплементации информационных кампаний принадлежит Европейскому Союзу. Поскольку одной из главных целей коммуникации свободы передвижения является управляемая и урегулированная миграция, - большая часть индикаторов успешности проведенной информационной работы отражена в [миграционных критериях механизма приостановки безвизового режима](#). Либерализация визового режима была привязана к механизму его приостановки, который, среди прочего, может быть использован в случае существенного роста количества отказов во въезде или выявленных случаев незаконного пребывания граждан безвизовых стран в ЕС, а также роста количества «фейковых» искателей убежища.

Контроль касается всех стран, выполнивших требования визовой либерализации, в частности государств Западных Балкан и ВП. [Первый](#) и [второй](#) годовые отчеты Европейской Комиссии, опубликованные в декабре 2017 года, представили комплексный анализ соответствия стран



миграционным критериям безопасности. В фокусе особого внимания находятся три страны ВП, - Молдова, Грузия и Украина, - как новые безвизовые страны, проходящие тестовый период имплементации безвизового режима. Все три страны как в первом, так и во втором отчете Европейской комиссии получили замечания относительно определенных миграционных показателей, в то же время общей рекомендацией для трех стран была и остается необходимость продолжения информационной работы среди граждан для минимизации злоупотребления безвизовым режимом и полного соответствия критериям в сфере миграции и безопасности.

Необходимость дальнейшего проведения информационных кампаний, направленных на упрощение урегулированной и предотвращение неурегулированной миграции, отмечалась и экспертами Панели Восточного партнерства по вопросам миграции, мобильности и интегрированного управления границами на [встрече в Тбилиси](#), организованной Грузией в октябре 2018 года при поддержке Европейской комиссии и Агенства ООН по вопросам миграции (МОМ), Представительства в Украине.

По сути, страны должны сфокусировать свое внимание на проблемных направлениях, исправление которых во многом зависит от проведения эффективной информационной работы. Ежегодные отчеты Европейской комиссии, а также статистика Frontex и Eurostat дают возможность правительствам стран обновить план действий информационных кампаний, учитывая новые тренды и показатели.

Статистика мобильности

Уже сейчас, анализируя доступную статистику мобильности граждан Молдовы, Грузии и Украины, можно видеть определенные слабые места в каждой из стран, применяя превентивные меры для их

решения.

Так, например, в 2018 году Украина продолжает занимать первое место по количеству отказов во въезде в страны ЕС и количеству неурегулированных мигрантов, которые пребывали на территории ЕС. И в то же время, по объективным причинам этот рост нельзя назвать критичным.

Большинство украинских граждан с неурегулированным статусом зафиксированы в Польше, но этот показатель довольно низок по сравнению с общим количеством украинских граждан, находившихся в этой стране на законных основаниях. На конец первого полугодия 2018 года украинские граждане [получили 1,87 миллиона действительных разрешений](#) на проживание в Польше, то есть количество неурегулированных украинских мигрантов в Польше не превышает 1% от общего количества украинских мигрантов.

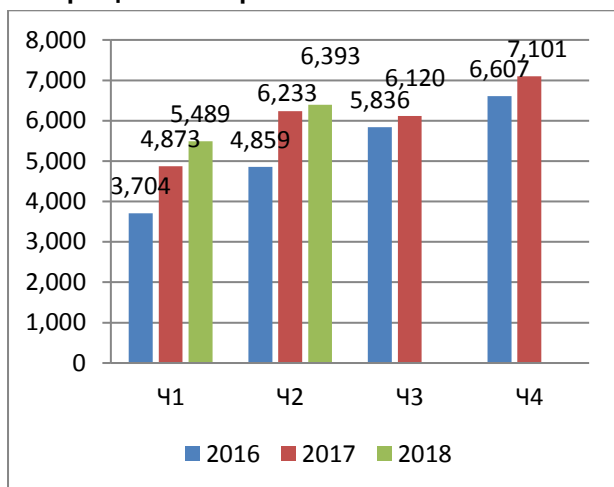
Мигранты с неурегулированным статусом (незаконное пребывание)

Во второй половине 2018 года Украина продолжила занимать первое место по количеству неурегулированных мигрантов, которые были возвращены назад в Украину, но при этом абсолютное большинство из них возвращались добровольно - 89% в первой половине 2018 года.

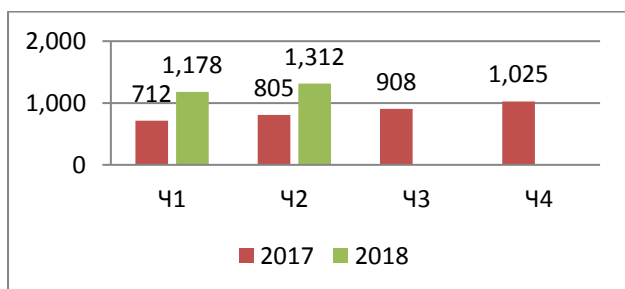
Грузия занимает четвертое место по количеству неурегулированных мигрантов, которые были возвращены назад. За первое полугодие 2018 этот показатель вырос практически в два раза по сравнению с аналогичным периодом 2017 года (увеличение на 164%). Пропорционально возросло и количество добровольных и принудительных возвращений. Но в общей сумме добровольных возвращений все же больше - 55% грузинских мигрантов вернулись добровольно на протяжении первой половины 2018 года.



Кол-во граждан Украины, которые были возвращены из стран ЕСⁱ



Кол-во граждан Грузии, которые были возвращены из стран ЕСⁱⁱ



Проблематичными показателями для Грузии остаются «фейковые» искатели убежища. Согласно данным второго отчета Европейской комиссии, в первой половине 2018 года количество ходатайств о предоставлении убежища удвоилось по сравнению с тем же периодом прошлого года. Германия и Франция – главные направления «фейковых» искателей убежища. Несмотря на оперативную реакцию Правительства Грузии на данную проблему, Европейский Союз рекомендует продолжать и усилить информационную кампанию на уменьшение рисков злоупотребления безвизовым режимом.

Отказы во въезде

В первой половине 2018 года количество отказов во

въезде украинским и молдавским гражданам продолжило увеличиваться. Но если во 2-м квартале 2018 года украинцам отказывали на 75% чаще, чем за тот же период 2017 года, то для граждан Молдовы этот показатель увеличился лишь на 8%.

Отказы во въездеⁱⁱⁱ

Кол-во отказов во въезде	Украина	Молдова
2016, Ч1	6 185	744
2016, Ч2	6 733	1 000
2016, Ч3	7 940	932
2016, Ч4	6 952	1 193
2017, Ч1	8 488	1 250
2017, Ч2	9 030	1 285
2017, Ч3	9 662	1 596
2017, Ч4	9 947	1 800
2018 Ч1	14 476	1 573
2018 Ч2	15 769	1 388

Более половины всех отказов граждане Молдовы и Украины получили в связи с отсутствием документов, подтверждающих цель и условия пребывания, еще часть отказов из-за отсутствия достаточных средств для пребывания в странах ЕС и возвращения назад.

Информационные кампании в странах Восточного партнерства

Получив безвизовый режим с ЕС, все три страны ВП столкнулись с общими по природе вызовами: потенциальное увеличение миграционных рисков с их стороны и необходимость им противодействовать путем информирования граждан о правилах использования «безвиза».

Во всех трех странах проводились централизованные информационные кампании при участии разных акторов правительственного сектора, таких как министерства иностранных дел, органы управления миграцией, органы, ответственные за вопросы европейской интеграции. В то же время, в информировании принимали участие СМИ и неправительственные/международные



организации. В Украине НПО фактически провели альтернативную основную кампанию, при этом не дублируя активности, и успешно с ней взаимодействуя во многих вопросах (например, разработанные НПО [материалы](#) использовались в рамках основной кампании). В Молдове, по [мнению экспертов](#), НПО присутствовали в процессе в меньшей степени. Здесь стоит отметить, что такая ситуация не является уникальной – неправительственные и международные организации были активно задействованы в проведении кампаний и в странах Балкан. Например в 2017-2018 году в Албании, кампания по информированию и предотвращению неурегулированной миграции в страны ЕС проводилась MOM.

В **Молдове** накануне и после начала действия безвизового режима в 2014 году были разработаны и широко распространялись различного типа информационные материалы о правилах безвизовых поездок. Второе дыхание вопрос информирования об исполнении критериев механизма приостановки безвизовых режимов в декабре 2017 года. В марте 2018 года Правительственная комиссия по вопросам европейской интеграции Молдовы [утвердила](#) Календарный график действий, направленных на выполнение рекомендаций отчета.

В **Грузии** по состоянию на 2018 год проходит уже третья волна информационной кампании. [Первый этап](#) стартовал еще в 2015 году, за два года до начала действия безвизового режима, второй прошел в 2017 году, третий начался в марте 2018. Все три волны строились на принципах информирования о преимуществах законных путей миграции и опасностях незаконных, однако последняя волна содержит особый акцент на вопросах злоупотребления системой убежища и международной защиты, что сегодня является самой [актуальной для Грузии проблемой в контексте безвизового режима](#).

В **Украине** информирование также проходило при активном участии профильных правительственных ведомств, однако здесь, в отличие от Грузии и Молдовы, к проведению кампании напрямую присоединился Европейский Союз, наняв консалтинговую компанию Gora Com, которая привлекла украинское PR агентство [Change Communications](#). Официально кампания стартовала в мае 2017 года, за месяц до начала действия безвизового режима с Украиной, однако подготовительный этап (изучение аудитории, разработка сообщений) [начался на несколько месяцев раньше](#).

Инструменты и каналы

В Молдове в рамках кампании были разработаны буклеты с информацией о правилах безвизовых поездок, серия промоционных видеороликов. [Информация о нормах безвизовых путешествий](#) была размещена на территории пунктов пропуска на границе, отделений Бюро по вопросам миграции и убежища, сайтах соответствующих учреждений, распространялась в медиа, в том числе через выступления представителей Пограничной службы на телевидении. Независимо от основной кампании в 2014 году проводилась акция [«Европа для всех»](#), во время которой на улицах нескольких городов жителей консультировали в том числе о правилах безвизовых поездок.

В Грузии информация распространялась через СМИ, социальные сети и через личные встречи с целью информирования граждан. Так, для проведения [первой](#) кампании планировалась работа со СМИ национального и местного уровня, распространение информации через интернет. В рамках [второй](#) - гражданам, получившим паспорта, выдавали листовки с правилами пользования безвизовым режимом, а [третью](#) анонсировали как серию личных разъяснительных встреч в регионах, которая должна была охватить более 50 населенных пунктов. Также в Грузии было разработано [мобильное приложение](#),



позволявшее подсчитать количество дней, проведенных на территории зоны «Шенген+».

В Украине также широко использовались возможности административных ресурсов – разработанные буклеты и постеры были размещены в отделениях миграционной службы, на площадках Украинской железной дороги, на территории пунктов пропуска через границу, центрах предоставления административных услуг, университетах, больницах. Кроме того, информация распространялась через неправительственные каналы – основных мобильных операторов, СМИ, интернет.

В альтернативной кампании, проводимой НПО «Европа без барьеров», информирование проводилось через личное общение (уличные игры, семинары в университетах в 6 городах Западной Украины), распространение информации через СМИ и интернет ([перевод](#) части Шенгенского кодекса о границах, [интерактивная карта](#) с финансовыми требованиями стран ЕС к путешественникам). Ссылки на разработанные в рамках второй кампании продукты были размещены на сайте первой кампании, что повысило общую эффективность обоих. Во всех трех странах операторы кампаний учитывали необходимость донесения сообщений для разных социальных и этнических групп. Например, во время первой кампании в Грузии были анонсированы видеоролики о «безвизе» [на шести языках](#) – кроме грузинского, также на абхазском, осетинском, армянском, азербайджанском и русском. Отдельные [ролики](#) сопровождалась сурдопереводом. В Молдове материалы публиковались на молдовском (румынском) и русском языках. В Украине – на украинском и русском.

Эффективность

Оценка эффективности информационной кампании, особенно такой широкомасштабной, всегда является проблемой, что отмечалось и во время [встречи](#) [Панели Восточного партнерства по вопросам](#)

[миграции, мобильности и интегрированного управления границами, посвященной информационным кампаниям](#). Определенные возможности для оценки предоставляет интернет, где можно оценить цитирование и количество (но не качество) просмотров определенных продуктов. Здесь интересно отметить успех в Украине карты с суммой денег, которую требуется иметь при путешествии в страны ЕС (1,3 млн просмотров, цитирование в свыше 100 СМИ), популярность которой можно объяснить наличием понятного и измеримого критерия пропуска через границу, в отличие от, например, информации о неопределенном перечне документов для подтверждения цели поездки.

Заключение

В целом в опыте информационных кампаний трех стран ВП много общих черт. Прежде всего, это очень широкая целевая аудитория (фактически все граждане), параллельное использование каналов с широким покрытием (общенациональное распространение) и узкотаргетированных (по региону, языку, социальной группе). Во всех случаях в распространении информации центральную роль играли государственные структуры, хотя не стоит приуменьшать и участие неправительственных/международных организаций и структур.

Особенно ярко это проявилось в случае Украины, где ЕС взял проведение кампании под собственный контроль, что, вероятно, связано как с учетом предыдущего опыта в Молдове и Грузии (например, во время запуска кампании в Украине представитель ЕС [обосновал](#) ее необходимость тем, что нужно, чтобы «не было как в Молдове»), так и со спецификой Украины, которая имеет более чем 1300-километровую наземную границу с ЕС и население примерно в 6 раз больше, чем суммарное население Молдовы и Грузии, и соответственно, требовала к себе больше внимания.



Во всех трех странах для информирования активно использовались СМИ, интернет, социальные сети, постеры/листовки, распространяемые через госструктуры, личные встречи, и возможно, в меньшей мере – центральное телевидение. В итоге, во всех трех странах была создана инфраструктура информирования о правилах безвизового режима, которую могут использовать граждане. Во-первых, это доступная информация на специализированных [горячая линия](#) по вопросам противодействия торговле людьми и консультированию мигрантов, которая частично может быть источником информации о законных безвизовых поездках. В Молдове и Грузии информацию можно получить на горячих линиях МИД. То есть, гражданин Украины, Грузии или Молдовы имеет возможность быстро найти в интернете или получить информацию о правилах безвизового режима по запросу. Однако это не решает проблему с гражданами, не ищущими информацию, или с индивидуальными случаями, которые не могут быть проинтерпретированы в общих рамках правил.

Миграционные тренды 2017-2018 годов демонстрируют, что, хотя абсолютное большинство путешественников из всех трех стран передвигаются в рамках закона и установленных ЕС норм, довольно значительные по количеству группы все же становятся нарушителями.

сайтах ([Молдова](#), [Грузия](#), [Украина](#)). Во-вторых, такую информацию благодаря опыту и специальной подготовке могут предоставить служащие профильных государственных органов (например, в Украине это Государственная миграционная служба, Министерство иностранных дел). Также в Украине консультации гражданам предоставляет НПО «Европа без барьеров», а при поддержке МОМ функционирует

В такой ситуации правительства и другие заинтересованные акторы должны направлять усилия на сохранение и развитие уже существующей инфраструктуры информирования, сделав максимально доступной информацию о безвизовых поездках для тех, кто ее ищет. Также нужно усовершенствовать подход к решению индивидуальных случаев, например, создав механизм онлайн-консультаций или постоянно действующую телефонную горячую линию. В третьих, стоит провести дополнительные исследования среди тех сравнительно небольших групп, которые формируют негативные миграционные тренды, на основе которых продолжить таргетированное информирование.

Для Украины это граждане, которым отказывают во въезде и которые превышают сроки пребывания в ЕС, для Молдовы – граждане, которым отказывают во въезде, для Грузии – злоупотребляющие системой убежища.

ⁱ FRAN Quarterly. Quarter 2, April–June 2018, p.38 https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN/2018/FRAN_Q2_2018.pdf,
FRAN Quarterly. Quarter 2, April–June 2017, p.30 https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2017.pdf

ⁱⁱ FRAN Quarterly. Quarter 2, April–June 2018, p.38 https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN/2018/FRAN_Q2_2018.pdf,
FRAN Quarterly. Quarter 2, April–June 2017, p.26 https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2017.pdf

ⁱⁱⁱ FRAN Quarterly. Quarter 2, April–June 2018, p.38 https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN/2018/FRAN_Q2_2018.pdf,
FRAN Quarterly. Quarter 2, April–June 2017, p.26 https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2017.pdf

Данный новостной дайджест подготовлен Проектом по поддержке Панели Восточного партнерства по миграции, мобильности и интегрированному управлению границами, который осуществляется Международной организацией по миграции (МОМ), Представительством в Украине. Публикация подготовлена при содействии Европейского Союза. Содержание публикации никоим образом не может рассматриваться как отражение взглядов ЕС. Факты и суждения, содержащиеся в этом медиа-мониторинге, собраны исключительно для информационных целей и не обязательно отражают взгляды или политику МОМ или ее стран-членов. МОМ не несет ответственности за точность или надежность содержащихся в этом обзоре мнений, рекомендаций, заявлений и иной информации.



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект имплементируется
Международной организацией по миграции

