



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Циркулярная Миграция В Странах Восточного Партнерства

Обзор

**Анна ди Бартоломео
Шушаник Макарян
Серго Мананашвили
Агнешка Вейнар**

Научно-исследовательский отчет 2012/35



© 2012. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть
распространена, цитирована или воспроизведена
в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



КАРИМ-Восток
Создание исследовательского центра по миграционным процессам и
миграционной политике на востоке Европы

Научно-исследовательский отчет
КАРИМ-Восток RR 2012/35

Циркулярная Миграция
в Странах Восточного Партнерства :
Обзор

Анна ди Бартоломео
Шушаник Макарян
Серго Мананашвили
Агнешка Вейнар

© 2012, Европейский университетский институт
Исследовательский центр имени Робера Шумана

Этот текст можно скачивать только для личных исследовательских целей. Любое дополнительное воспроизведение с другими целями, в печатном или электронном виде, требует согласия Исследовательского центра имени Робера Шумана.
Запросы следует отправлять по адресу carim.east@eui.eu

При упоминании и цитировании ссылка оформляется следующим образом:

Анна ди Бартоломео, Шушаник Макарян, Серго Мананашвили, Агнешка Вейнар, Циркулярная миграция в странах Восточного партнерства - Обзор, CARIM-East RR 2012/35, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012.

**ВЗГЛЯДЫ, ВЫРАЖЕННЫЕ В ЭТОМ ИЗДАНИИ, НИ ПРИ КАКИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ
НЕ МОГУТ РАССМАТРИВАТЬСЯ
КАК ОФИЦИАЛЬНАЯ ПОЗИЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Европейский университетский институт
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Италия

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>
<http://www.carim-east.eu/publications/>
<http://cadmus.eui.eu>

КАРИМ-Восток – Создание исследовательского центра по миграционным процессам и миграционной политике на востоке Европы

Этот проект частично финансируется Европейским союзом и является первым исследовательским центром по миграционным процессам и миграционной политике, исследования которого сосредоточены на восточных соседях Европейского союза и охватывают все страны «Восточного партнерства» (Беларусь, Украина, Республика Молдова, Грузия, Армения и Азербайджан), а также Российскую Федерацию.

Две основные темы проекта:

- (1) миграция из данного региона в Европейский союз (ЕС) с акцентом на странах эмиграции и транзита на восточной границе ЕС;
- (2) региональная миграция на постсоветском пространстве.

Проект начался 1 апреля 2011 года как совместная инициатива Европейского университетского института (ЕУИ), Флоренция, Италия (ведущее учреждение), и Центра миграционных исследований (ЦМИ) Варшавского университета, Польша (учреждение-партнер).

Исследователи КАРИМ-Восток проводят комплексный и ориентированный на выработку политики анализ широкого спектра вопросов, связанных с мобильностью людей и основными тенденциями на рынке труда к востоку от ЕС. Они также изучают возможное воздействие этих тенденций на динамично развивающееся социально-экономическое пространство шести восточных партнеров ЕС и России, а также самого Европейского союза.

В частности, КАРИМ-Восток:

- создает широкую сеть национальных экспертов из региона, которые представляют все основные дисциплины, изучающие миграцию, трудовую мобильность и вопросы национального развития (демография, право, экономика, социология, политология).
- формирует всеобъемлющую базу данных для мониторинга масштабов миграции в регионе (как потоков, так и контингентов), соответствующих законодательных изменений и национальных политических инициатив;
- совместно с экспертами из региона проводит систематические и специальные исследования новых миграционных вопросов на региональном и национальном уровнях;
- предоставляет ученым из региона возможность принимать участие в семинарах, проводимых ЕУИ и ЦМИ, а также возможность участвовать в программах академического обмена для аспирантов;
- предоставляет площадки, на которых национальные и международные эксперты могут взаимодействовать с политиками и чиновниками, а также с другими заинтересованными лицами из упомянутых стран.

Ознакомиться с результатами деятельности проекта можно на его вебсайте: <http://www.carim-east.eu/>

За дополнительной информацией обращайтесь:

CARIM-East

Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUI)

Convento

Via delle Fontanelle 19

50014 San Domenico di Fiesole

Italy

Тел.: +39 055 46 85 817

Факс: + 39 055 46 85 770

Email: carim.east@eui.eu

Исследовательский центр имени Робера Шумана

<http://www.eui.eu/RSCAS/>

Ключевые моменты

1. Обследования рабочей силы в регионе не охватывают на систематической основе весь цикл циркулярной миграции (за исключением Республики Молдова), и надежных источников данных в этой сфере миграции не хватает. Кроме того, есть только ограниченная связь с источниками данных стран назначения.
2. Больше людей из стран Восточного Партнерства циркулируют между странами СНГ, чем между странами Европейского Союза и Восточного Партнерства. Это не должно стать неожиданностью, так как в регионе существует определенная форма свободы передвижения, включающая безвизовый режим на срок до 3 месяцев (а в некоторых случаях и дольше).
3. Циркуляция в страны ЕС относительно ограничена, в основном из-за визовых ограничений. Поскольку расходы на въезд выше, а риск неудачи повторного въезда по возвращению выше, мигранты предпочитают остаться на более длительный срок и избежать циркуляции. Это не касается некоторых циркуляций между соседними странами, например, Польша-Беларусь и Венгрия-Украина, где определенные соглашения (например, Местное приграничное движение) содействуют циркулярным движениям через границы ЕС.
4. Большинство перемещений в регионе может быть определено как спонтанная циркуляция. Программы регулируемой циркулярной миграции между Португалией и Украиной и, совсем недавно, между Республикой Молдова и Италией, являются единичными.
5. Новым важным направлением циркулярной миграции для некоторых стран Восточного партнерства является Турция, в частности, из-за ее относительно либеральных правил въезда и трудового режима.
6. Национальное законодательство стран ВП не содействует легальной циркулярной миграции трудящихся: безвизовый режим в рамках СНГ не сопровождается мерами по комплексному решению проблем, связанных с разрешениями на работу и статусом пребывания.
7. Беларусь, Грузия и Украина не допускают двойного гражданства для своих граждан. Армения, Азербайджан и Республика Молдова не запрещают своим гражданам иметь двойное гражданство.
8. В некоторых странах существуют инновационные направления политики, нацеленные на диаспору и общины мигрантов за рубежом (особенно в Армении и Республике Молдова). Другие страны только разрабатывают политические решения (Грузия, Азербайджан), либо их политический интерес в этом вопросе ограничен (Беларусь, Украина).

Основные рекомендации

- Необходим новый подход к сотрудничеству в области статистики. И ЕС, и страны ВП выиграют от работы по согласованию результатов своих обследований рабочей силы и осмыслению циркулярной мобильности, охваченной этими источниками на обоих концах миграции. Возможные пробелы и несоответствия, если таковые возникнут, могут быть дополнительно проверены целенаправленными обследованиями.
- Потенциальную связь между спонтанной возвратной миграцией и развитием в регионе следует уточнить на основе систематического сбора данных и размещения исследований миграции в более широкой социально-экономической области, что в свою очередь позволит политикам связать это с политическими решениями.
- Миф о том, что циркулярная миграция должна быть систематически регулируема государством, является только мифом. В последние 20 лет миграций из и в страны ВП имела место спонтанная циркулярная миграция. Таким образом, вместо того, чтобы пытаться изменить характер этих уже созданных моделей, политические деятели ЕС и стран ВП должны акцентироваться на корректировке политики во многих сферах (визовый режим, образование, финансовая сфера, бизнес, сельское хозяйство и т.д.), которые больше всего затрагивает легальная циркулярная мобильность с большим влиянием на развитие общества.
- Страны партнеры (ЕС, ВП) должны принять законодательство, позволяющее более длительное отсутствие без риска потерять статус резидента; это будет способствовать циркулярной миграции.
- Законодательство и практические меры содействия двойному гражданству или статусу постоянного резидента следует поощрять в странах ВП, укрепляя связи между миграцией и развитием.
- Обладателям разрешения на временное проживание должна быть предоставлена возможность безвизового передвижения во всех странах ВП.
- Необходимо поощрять упрощенный режим получения новых видов на жительство для бывших обладателей видов на жительство в любой стране-партнере (ЕС, ВП).
- Лица, ответственные за разработку политики, должны повышать осведомленность местных органов власти, деловых кругов, и гражданского общества о механизмах циркулярной миграции (как государственных, так и негосударственных) в странах Восточного Партнерства: это будет способствовать развитию местного диалога и решений "ближе к дому".
- Для многих мигрантов транспортные расходы определяют частоту посещения своей страны. Поэтому, с логистической точки зрения, циркулярная миграция, вероятно, будет развиваться между странами с общими границами или с теми, где проезд дешевле. Таким образом, политические деятели должны особенно поощрять деловое сотрудничество для привлечения миграционных потоков и развития циркуляции в тех странах ВП и ЕС, которые имеют благоприятный деловой климат и инфраструктуру, которая, в свою очередь, приводит к росту транспортных средств и возможностей и более эластичным и конкурентным ценам.

Введение

Эта работа основана на информации, полученной с двадцати одной пояснительной записки членов сети КАРИМ-Восток, охватывающих демографические, правовые и социально-политические аспекты циркулярной миграции в регионе. Информация пояснительных записок была также обогащена информацией двадцати одной научной статьи, посвященной влиянию трудовой миграции на страны происхождения и назначения и подготовленной в рамках проекта КАРИМ-Восток.¹

1. Определения

Циркулярная миграция, как объект миграционной политики, была определена на международном уровне. Потом она была предложена национальным и местным правительствам, академическим кругам и гражданскому обществу. Как это обычно бывает с такими подходами "сверху-вниз", циркулярная миграция не была четко сформулированной концепцией (так как не основывалась на конкретных эмпирических исследованиях) и позволяла политикам разные толкования. Это особенно относится к ЕС. Понятие развивалось с течением времени, и было оспорено как исследователями, так и практиками (см., например Fargues 2008, Triandafyllidou 2010, Wickramasekara 2011). Трудно понять, как концепция циркулярной миграции отличается от концепций, устоявшихся в миграционных исследованиях, таких как временная миграция, маятниковая миграция, сезонная миграция и неполная миграция (ср. Stark and Bloom 1985, Galor and Stark 1990, Okólski 1997, Jaźwińska and Okólski 2001). Дебаты продолжаются (Newland 2009), но, кажется, что на этот раз доминируют рассуждения политиков ЕС, отодвигая научных исследователей в сторону. Выход из этой ситуации состоит в признании того, что циркулярная миграция / мобильность является широкой концепцией, охватывающей все формы движения через границы (организованного или спонтанного) в течение различных промежутков времени, с некоторым положительным воздействием на общественное развитие.

Однако политика должна быть основана на точном определении проблемы и должна быть поддержана научными исследованиями. В связи с этим, больше внимания было уделено определению понятия. Как показывает исследование EMC 2011 года, по крайней мере в ЕС, путаница первых лет, кажется, сменилась консенсусом по следующим вопросам:

1. временная миграция исключает циркулярность,
2. циркулярная миграция может быть организована при помощи государственных программ,
3. циркулярная миграция происходит спонтанно и может быть стимулирована целенаправленной политикой,
4. циркулярная миграция должна, по определению, иметь положительное воздействие на развитие и приносить положительные результаты всем заинтересованным сторонам.

Тем не менее, следует подчеркнуть, что основным выводом доклада EMC является отсутствие общего понимания концепции.

К сожалению, размытость понятия на уровне ЕС негативно влияет на ясность политических дебатов со своими партнерами. Вклад в дискуссию академических и правительственных кругов

¹ Пояснительны записки доступны на русском и английском языках <http://www.carim-east.eu/publications/explanatory-notes/>, научные статьи систематически публикуются на русском и английском языках <http://www.carim-east.eu/publications/research-reports/impact-of-labour-migration-on-countries-of-origin-and-destination/>

ВП только укрепит это положение. Циркулярная миграция не является признанным понятием среди исследователей миграции в регионе, также не следует его искать в политическом лексиконе. При отсутствии четкого определения, неясно, чем данный вид миграции отличается от других, хорошо изученных форм временных или сезонных движений. Давая определение циркулярной миграции, авторы либо следуют определению MOM (Ганта 2012), определению GMFD (Румянцев 2012), определению ЕС (Чобанян 2012), определению MPI (Боброва и Шахотько 2012), или же предлагают свое собственное (Ионцев и Ивахнюк 2012). Во многих случаях эта концепция воспринимается как искусственная, мало что добавляющая к исследованиям (Бадурашвили 2012). Иногда она даже воспринимается как "модное понятие", спущенное Европейским Союзом на партнеров (Ионцев и Ивахнюк 2012). Создается впечатление, что дебаты между миграционными исследователями ЕС и специалистами были экспортированы и, что понятие циркулярной миграции остается неясной концепцией, окруженной той же неопределенностью и сомнениями в ВП.

Учитывая отсутствие общего понятия, присланные работы дают нам три широких подхода к определению циркулярной миграции, как ее понимают ученые и эксперты ВП:

1. Циркулярная миграция является временным повторяющимся движением через границу с целью трудоустройства,
2. Циркулярная миграция представляет собой инструмент миграции и развития ("ситуация тройного выигрыша"),
3. Циркулярная миграция – явление, регулируемое сверху вниз, определяемое законами, политикой и международными соглашениями.

2. Циркулярные миграции граждан государств Восточного партнерства: Численные данные

2.1 Источники данных

Отсутствие единого определения и, что еще хуже, ограниченное эмпирическое понимание того, что такое циркулярная миграция, препятствует ее измерению. Циркулярная миграция граждан страны - до сих пор - охватывается только целевыми обследованиями, которые используют продольный или ретроспективный подход: например, специально посвященный сегмент Обследования Рабочей Силы. Более того, вряд ли имеются свежие обследования, охватывающие эту тему в регионе. Численные данные либо берутся из административных источников, которые неполны, либо это оценки, основанные на конкретных одноразовых ограниченных обследованиях. Поскольку данные, собранные в регионе, касаются временной трудовой миграции, циркулярные мигранты приравниваются ко временным в том случае, когда мигрант покидает страну происхождения с целью трудоустройства более одного раза.

Таб. 1. Источники данных и измерение циркулярной миграции в странах Восточного партнерства

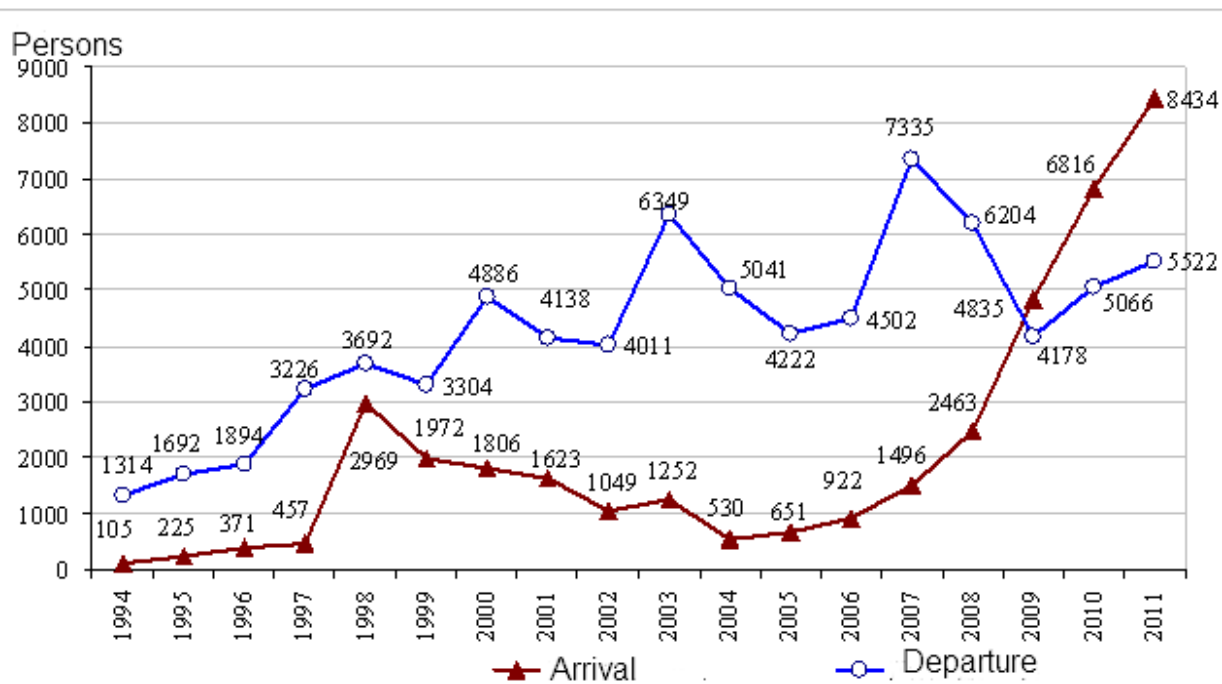
Страна	ОРС	Обследования миграции (оценки)	Административные источники	
			в стране происхождения	в стране назначения
Армения		Обследование 2007 года, Национальная статистическая служба Армении, ЮНФПА		Данные о временном разрешении на работу и / или виде на жительство выдаваемые иностранцам: например, в России и странах ЕС.
Азербайджан	не доступно	не доступно	не доступно	
Беларусь			Регистрация трудящихся выезжающих за рубеж / консульские данные о выдаче виз для граждан Беларуси	
Грузия		Обследование 2008 года «Развитие в движении: Измерение и оптимизация миграционной экономики и социальные последствия» (совместный проект Глобальной сети развития и Института исследований общественной политики)		
Молдова	ежеквартально			
Украина		Общенациональное выборочное обследование по вопросам трудовой миграции 2008 г. (Государственная служба статистики Украины совместно с Украинским центром социальных реформ, Открытым фондом Украины, МОМ и Всемирным Банком)		

Источник: КАРИМ -Восток, Пояснительные записки по циркулярной миграции, www.carim-east.eu

Методы измерения, перечисленные выше, имеют важные недостатки.

Административные источники не отражают мобильность собственных граждан. Таким образом, на них нельзя полагаться полностью. Пример ниже представляет данные Белорусской административной статистики: численность мигрантов значительно ниже, чем оценки внешней миграции на основе консульских данных. Так, в 2011 году почти 300,000 белорусских граждан получили визу для въезда лишь в одно государство ЕС, Польшу и 20% из них получили долгосрочные национальные визы.

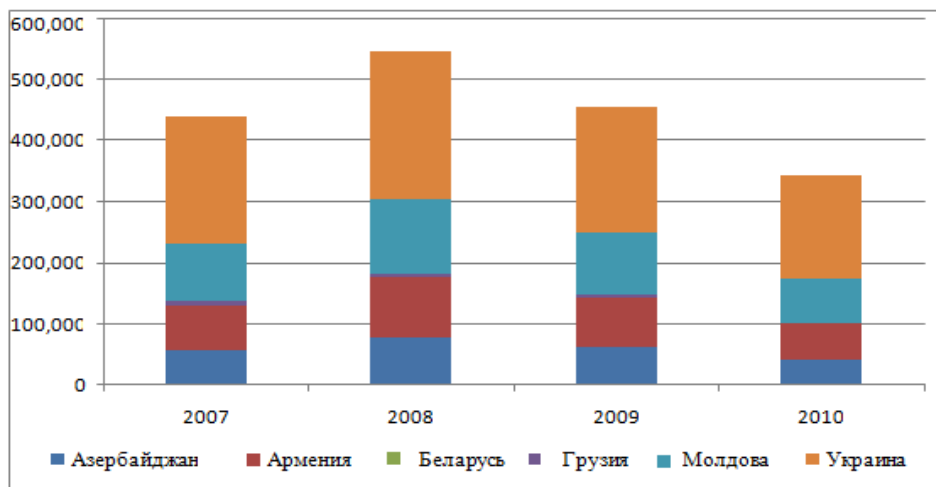
Рис. 1. Административные данные о численности мигрантов в Беларуси



Источник: Боброва и Шахотько 2012, КАРИМ - Восток, Пояснительные записки по циркулярной миграции, www.carim-east.eu

Административные данные также не учитывают мигрантов в пункте назначения. Например, белорусам не нужно разрешение на работу в России, и поэтому они отсутствуют в статистике. Кроме того, часто бывает, что в полу-открытом режиме границы (как это имеет место в странах ЕС и СНГ) циркулярные трудовые мигранты не обращаются за разрешением на работу, особенно если выполняют сезонные или временные работы, и таким образом они потеряны для административной статистики. На приведенном ниже графике иллюстрируются эти два недостатка. Мигранты из Беларуси не учитываются, а количество разрешений, выданных молдаванам, ниже оценок, представленных, например, молдавским обследованием рабочей силы.

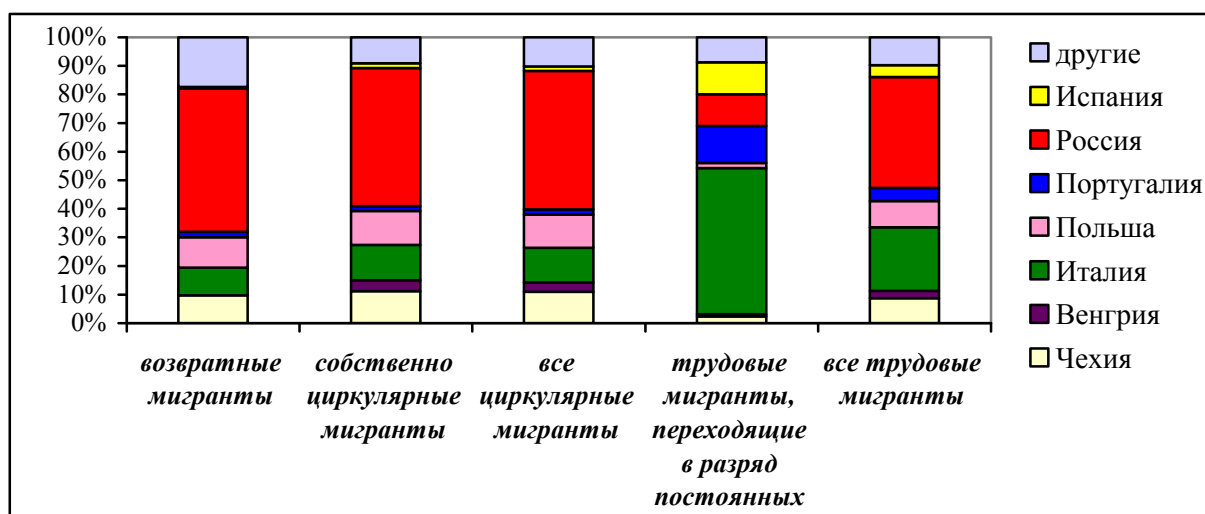
Рис. 2. Временные разрешения на работу, выданные гражданам стран Восточного партнерства в России



Источник: база данных КАРИМ -Восток, www.carim-east.eu

В большинстве стран ВП информацию о миграциях можно найти только в специальных обследованиях, собирающих огромное количество информации, позволяющей анализ явления. Однако, как правило, это одноразовые обследования, где как правило отсутствуют продольные данные и ретроспективный метод. Кроме того, обследования иногда проводятся международными организациями и, следовательно, их методологии отличаются от национальных, что исключает любую возможность сравнения во времени и пространстве. Примером такого обследования является обследование 2008 года, проведенное Украинской службой государственной статистики (в сотрудничестве с Украинским центром социальных реформ, Открытым фондом Украины, МОМ и Всемирный банк).

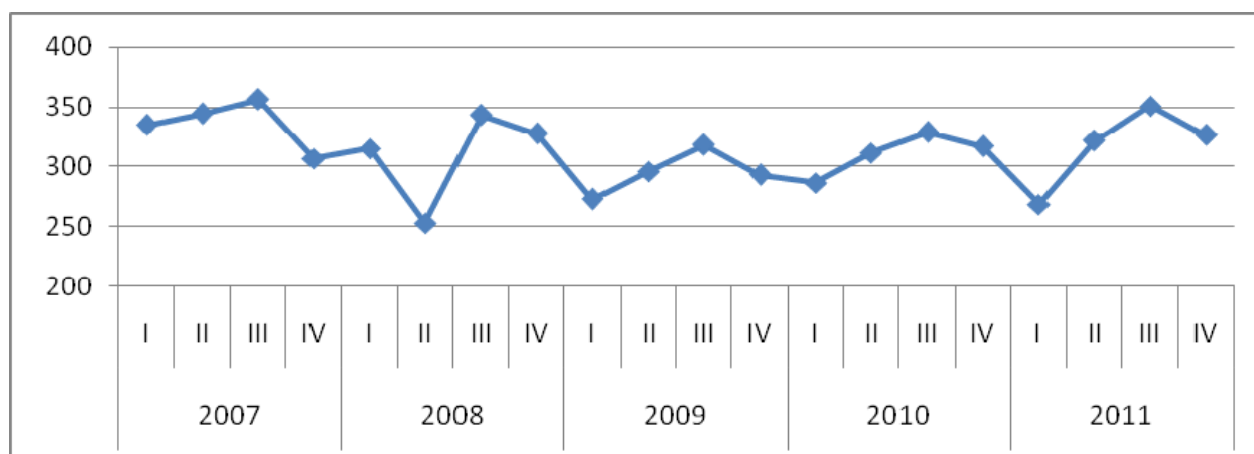
Рис. 3. Распределение украинских трудовых мигрантов по странам-реципиентам и видам миграции, 2008



Источник: Позняк 2012b, КАРИМ Восток, Пояснительная записка по циркулярной миграции, www.carim-east.eu

Наиболее ценные данные собраны Обследованиями рабочей силы. В настоящее время только Республика Молдова имеет специальный сегмент в своем Обследовании, посвященный миграции. ОРС, будучи продольным, представляет данные, которые являются надежным источником знаний о миграционных тенденциях в стране и дают некоторое представление об эмиграции. На рисунке ниже показано, как данные ОРС, охватывающие весь цикл "эмиграция - возвращение - реэмиграция", могут воспроизвести характер молдавской мобильности, четко указывающий на сезонные тенденции в миграционном поведении.

Рисунок 4. Численность молдавского экономически активного населения (в возрасте 15-64 г), проживающего за рубежом, тыс. человек, 2007-2011 гг. (квартальные данные)



Источник: Ганта 2012, КАРИМ Восток, Пояснительная записка по циркулярной миграции, www.carim-east.eu

Какими бы ни были недостатки данных, с которыми мы работаем в регионе, на основании информации, которой мы располагаем, можно отметить несколько важных моментов, касающихся циркулярной мобильности в странах Восточного партнерства.

2.2 Каков профиль циркулярных мигрантов региона?

В таблице ниже представлены краткие основные характеристики циркулярных мигрантов данного региона.

Таб. 2. Характеристики циркулярных мигрантов из стран Восточного Партнерства

Страна	Продолжительность пребывания за рубежом	Пол / Возраст	Образование	Основные направления
Армения	Средний срок пребывания в последней эмиграции - около 2-х лет.	75% армянских циркулярных мигрантов в возрасте 20-49 лет. Две трети циркулярных мигрантов составляют мужчины, а две трети состоят в браке.	Менее 5%: начальное и ниже, 75% среднее, 20% высшее + степени	75-80% Россия, 10% ЕС
Азербайджан	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Нет данных

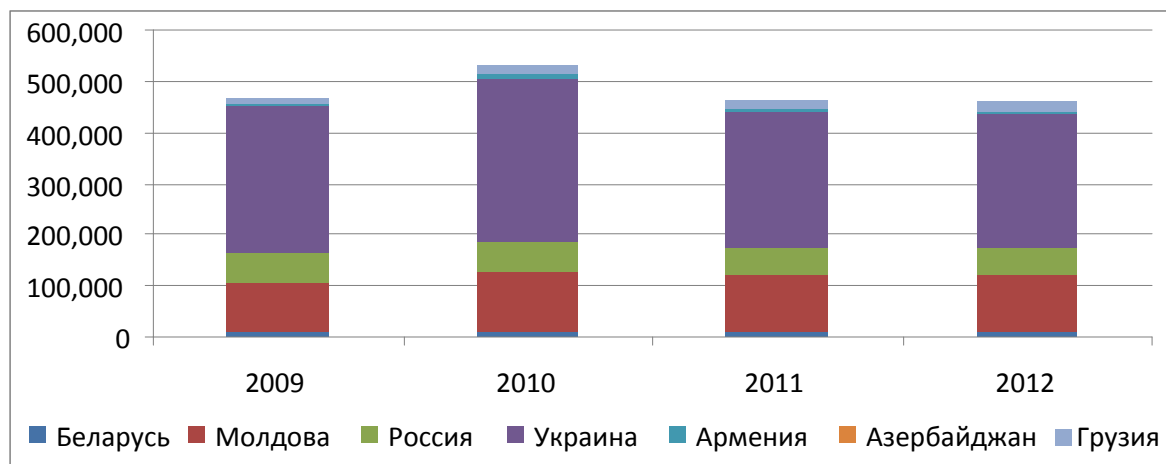
Страна	Продолжительность пребывания за рубежом	Пол / Возраст	Образование	Основные направления
Беларусь	Продолжительность пребывания за границей мигрантов зарегистрированных под категорией НТР - 3 месяца или меньше. Это составляет более 95% временных выездов.	Нет данных, но среди НТР - циркулярных мигрантов, 30% исследователи в возрасте 50-59	Около 40% среди выбывших являются квалифицированными рабочими и специалистами, затем работники сферы услуг и низкоквалифицированные рабочие.	Россия (50%); в ЕС - Польша, Литва и Германия
Грузия	Продолжительность пребывания за рубежом (средняя - более 3 лет), распределена: 32% менее чем один год, 18% от 1 до 2 лет, 10% от 2 до 3 лет, 18% от 3 до 4 лет; 22% более чем 4 года	Пол: 61,5% мужчин - 38,5% женщин; Возраст: 56,5% - 25 до 45 лет; 32,7% между 45 и 65, 9,7% - до 24 лет, 1,2% - свыше 65	Нет подробной информации о циркулярных миграциях	Россия (57.3%); Западная Европа (16.1%); Турция (9.2%)
Молдова	В 2010 году 13% мигрантов вернулись через 3 месяца, 19% - через 9 месяцев и 17% через 12 месяцев, а остальные после "более 1 года".	Циркулярный мигрант, скорее всего, молодой (средний возраст = 35), мужчина (66%), состоящий в браке (66%).	45% циркулярных мигрантов имеют среднее профессиональное образование, 39% среднее и 14% имеют высшее образование.	Россия (63%); в ЕС – Италия (15%).
Украина	Средняя продолжительность пребывания за рубежом: 7 месяцев, в значительной степени варьируется в зависимости от страны назначения. 1-3 месяцев является типичным сроком пребывания в России. 2-3 короткие поездки до полугода преобладают в страны ЕС, граничащие с Украиной. Поездки в Южную Европу обычно длятся более года.	Доля женщин среди циркулярных мигрантов составляет 31,6%. Гендер профиль украинских мигрантов варьируется в зависимости от региона назначения: в то время как женщины составляют большинство эмиграционных потоков в ЕС, они являются лишь незначительной частью эмиграции направленной в Россию. 44,2% циркулярных мигрантов моложе 35.	Среднее число лет обучения равна 11,8, а доля лиц, имеющих полное высшее образование - 13,5%.	Россия (50%), Италия (10%), Польша (10%), Чехия (10%).

Источник: КАРИМ -Восток, Пояснительные записки по циркулярной миграции, www.carim-east.eu

Таким образом, циркулярный мигрант из стран Восточного партнерства, как правило, человек в его наиболее продуктивном возрасте (24-49) и со средним образованием. Он остается за рубежом различный период времени, в зависимости от страны происхождения и назначения. Самое главное, что этот мигрант не выбирает ЕС в качестве главного направления циркулярной мобильности. Он едет в Россию, где остается обычно в течение короткого периода времени (если едет на сезонные работы).

Данные о временных разрешениях на работу в ЕС дают нам количество легально зарегистрированных временных мигрантов. Но мы немного можем сказать об их социально-экономических характеристиках.

Рис 4. Разрешения, выданные трудящимся-мигрантам в ЕС



Источник: база данных КАРИМ -Восток, www.carim-east.eu

Как показано на графике выше, временные мигранты из стран ВП, легально работающие в странах ЕС, как правило, это граждане Украины или Республики Молдова и, редко, - граждане любой из трех стран Южного Кавказа. Специальные исследования показывают, что женщины из Молдовы и Украины доминируют в трудовых миграционных потоках занятых в домашних хозяйствах в таких странах, как Италия, Польша и Чешская Республика. Мужчины обычно работают в строительстве или сельском хозяйстве (Weinar et al. 2012, Poznyak 2012, Kupets 2012). Самое главное, в ЕС эти мигранты работают ниже их уровня квалификации (ETF 2008 и 2008b).

3. Факторы, влияющие на циркулярную миграцию

Циркулярная миграция может происходить спонтанно или быть регулируема конкретными программами. Пока в регионе был только один пример полностью регулируемой программы, между Украиной и Португалией, прекращенной после первого этапа из-за экономического кризиса в еврозоне (Иващенко, 2012). Тем не менее, спонтанные циркулярные миграции, кажется, процветают. Важно отметить, что циркуляция более развита в регионе, чем между регионом и ЕС. Ниже мы рассмотрим основные факторы, содействующие или препятствующие циркулярной миграции из стран ВП.

3.1 Законодательная основа

Спонтанная циркулярная миграция формируется существующим законодательством, которое может повлиять на мобильность человеческого капитала через границы. Мы определили три основных направления, которые играют решающую роль в этом отношении: свобода

передвижения и международное сотрудничество в области временной миграции; гражданство и признание квалификаций.

Свобода передвижения: виза и режим пребывания

Все страны ВП, за исключением Грузии, относятся к СНГ. Региональное сотрудничество в области мобильности структурируется сетью двусторонних и многосторонних соглашений, которые предусматривают безвизовый режим (до трех месяцев и более) въезда и транзита граждан СНГ. Кроме того, в 1994 году соответствующие стороны подписали в Москве «Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов», и все страны Восточного партнерства (за исключением Грузии) ратифицировали его. Впоследствии, отдельные государства разработали двусторонние соглашения на основе упомянутого выше Соглашения. (см. табл. 4). Их актуальность для циркулярной миграции связана с тем, что стороны договорились о взаимном признании дипломов, документов о квалификации, а также трудового стажа.

Другой уровень правовых решений был достигнут внутри Евразийского экономического сообщества: Республика Беларусь, Россия и Казахстан подписали "Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей", в рамках которого белорусские граждане пользуются полной свободой передвижения в России и Казахстане, сравнимой со свободой передвижения лиц в ЕС.

Существующее решение визового вопроса в СНГ стимулирует людей участвовать в циркулярном движении, чему также способствует неравномерное экономическое развитие региона. Однако, на практике, заключенные соглашения не облегчили получение трудящимися-мигрантами легального вида на жительство или разрешения на работу, отсюда и явление "трудящихся - туристов".

Грузия является интересным случаем в регионе. Закон о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства предусматривает крайне либеральную политику, касающуюся доступа на рынок труда и въезда в страну, не требуя визы или ставя только ограниченные условия ее получения и представляя длительный период действия визы (до 360 дней).

Все страны ВП имеют относительно сходный подход к циркулярной мобильности иностранцев относительно предоставления вида на жительство. В то время как обладатели постоянного или временного вида на жительство, в большинстве случаев, имеют право на многократный безвизовый въезд / выезд в течение срока действия их разрешения, долгосрочное отсутствие обладателя вида на жительство, как правило, не допускается. Таким образом, не существует никаких упрощенных процедур при подаче документов на следующее разрешение для бывших обладателей разрешения на работу или разрешения на проживание, и применяются такие же стандартные процедуры как для каждого нового заявления.

Tab. 3. Свобода передвижения для обладателей вида на жительство

<i>Страны Восточного партнерства</i>	<i>Безвизовый въезд / выезд обладателей разрешения на проживание</i>	<i>Долгосрочные отсутствия</i>	<i>Льготный режим для прежних обладателей разрешения на работу и / или разрешения на жительство</i>
Армения	Да	До 6 месяцев и дольше (при условии уведомления властей), только для обладателей постоянного вида на жительство.	Нет
Азербайджан	Да	До 6 месяцев для иммигрантов (т.е. постоянных жителей).	Нет N.B. Для того чтобы повторно подать заявление на разрешение на работу, бывшим обладателями таких разрешений нужно провести не менее одного года за пределами Азербайджана.
Беларусь	Только для обладателей постоянного вида на жительство	До 183 дней только для обладателей постоянного вида на жительство.	Нет
Грузия	Да	Нет четких положений. N.B. Прекращение трудовой деятельности или других отношений, которые были основанием для представления разрешений на проживание, может привести к сокращению срока (временного или постоянного) проживания в Грузии.	Нет

<i>Страны Восточного партнерства</i>	<i>Безвизовый въезд / выезд обладателей разрешения на проживание</i>	<i>Долгосрочные отсутствия</i>	<i>Льготный режим для прежних обладателей разрешения на работу и / или разрешения на жительство</i>
Молдова	Да	12 месяцев подряд, только для обладателей постоянного вида на жительство. Никаких санкций для длительного отсутствия обладателей временного вида на жительство, выдаваемого на срок до 5 лет.	Нет
Украина	Да	Нет никаких специфических положений. Н.В. Прекращение трудовой деятельности или других отношений, которые были основанием для представления временного вида на жительство, приводит к прекращению "законного проживания» в Украине.	Нет, кроме "стран миграционного риска" ²

Источник: КАРИМ -Восток, Пояснительные записки по циркулярной миграции, www.carim-east.eu

Важно отметить роль России как основной страны назначения в регионе: инструменты содействия потоку не поддерживаются инструментами содействия правому статусу трудящихся-мигрантов в низкоквалифицированном сегменте экономики. Высококвалифицированные мигранты из региона имеют явное преимущество, так как в соответствии с действующим законодательством, они могут сравнительно легко получить разрешение на работу на срок до 3 лет, в дальнейшем возобновляемое.

Что касается циркулярной мобильности членов диаспоры в страны происхождения, ей явно способствует ряд правовых механизмов. Это безвизовый режим стран СНГ и либеральный подход Грузии, а также положения, принятые в большинстве стран Восточного партнерства, предусматривающие право на временное или постоянное проживание для бывших граждан, (например, в Армении, Беларуси, Грузии) или для других членов диаспоры (например, "Зарубежных украинцев").

Что касается сотрудничества с ЕС по де-факто упрощению циркулярной мобильности, единственными практическими инструментами являются Соглашение о местном пограничном

² С 2011 года украинское законодательство не предусматривает четких положений по этому правилу. Однако, на практике, оно продолжает оказывать положительное влияние на новые визовые заявления для соответствующих лиц.

движении и двусторонние трудовые соглашения между Украиной и Португалией и Республикой Молдова и Италией. Другие инструменты являются национальными, например, облегченный доступ на польский рынок труда для граждан Украины, Беларуси, Молдовы, Грузии и Армении.

Что касается содействия в странах ЕС, на данный момент, кажется, только Германия позволяет долгосрочному резиденту-гражданину стран ВП, подписавших Партнерство по мобильности, длительные выезды за границу, без потери вида на жительство.

Ряд стран ВП имеют соглашения в той или иной форме касающиеся портативности социальных прав с рядом странами ЕС.

Таб. 4. Двусторонние соглашения о портативности социальных прав в странах Восточного Партнерства (в том числе два основных направления: РФ и ЕС)

	AR	AZ	BY	GE	MD	UA	RF	EU
AR			X	X		X	X	
AZ						X		
BY	X				X	X	X	
GE	X					X		
MD			X			X		7
UA	X	X	X	X	X			8
RF	X		X					
EU								

Источник: КАРИМ-Восток, Пояснительные записки по циркулярной миграции, www.carim-east.eu

Гражданство

Двойное гражданство является одним из основных путей содействия циркулярной миграции. По сути, это инструмент, позволяющий включение циркулярных мигрантов в социально-экономическую жизнь двух стран. Беларусь и Украина не разрешают двойного гражданства для своих граждан. Эмбриональные положения были введены в Грузии, где решение о допущении двойного гражданства носит дискреционный характер, но сравнительно легко доступно. Армения, Азербайджан и Республика Молдова не запрещают двойное гражданство своих граждан.

На практике, граждане стран ВП не информируют свои страны происхождения о приобретении иностранного гражданства (особенно, если это не требуется страной нового гражданства), имея, таким образом, два паспорта.

Признание квалификаций

Процесс признания квалификаций не особенно ясен в регионе. Армения не имеет никаких правовых положений в этой области. Беларусь, Грузия и Украина предусматривают административную процедуру признания, весьма сложную и бюрократизированную. Стоит отметить, что Республика Молдова приступила к процессу создания процедур признания иностранных квалификаций для разных уровней. В настоящее время, Республика Молдова имеет самое передовое законодательство в этой области.

3.2 Политические рамки циркулярной миграции

Эффект циркулярной миграции на страны ВП разный, и, следовательно, требует принятия различных политических мер. Есть, однако, два общих знаменателя: быстрое старение населения в регионе (за исключением Азербайджана) и значительный отток молодых людей. Эти два элемента имели существенное влияние на перспективы развития региона.

Циркулярная миграция как инструмент миграции и развития был встречен с интересом в Армении и Республике Молдова, где отток граждан был признан одной из основных проблем на пути развития стран. Правительства этих стран очень заинтересованы продвигать вперед различные формы циркулярной миграции, надеясь на ситуацию "тройного выигрыша". На данный момент начато сотрудничество в рамках Партнерства по мобильности, но фактическое увеличение циркулярной мобильности ограничено. Только в случае с Польшей мы можем наблюдать значительное увеличение молдавских циркулярных трудящихся-мигрантов.

В частности, Беларусь в первую очередь затронута политикой открытых дверей с Российской Федерацией, а также стабильным оттоком высококвалифицированных мигрантов в поисках экономических и политических свобод в странах ЕС и Северной Америки. В этом случае утечка мозгов является основной проблемой. Другие группы эмигрантов были в значительной степени пропущены в политических обсуждениях. В то же время, Беларусь развивает активную иммиграционную политику, ориентированную на высококвалифицированных мигрантов, однако эта политика направлена не на циркулярность, а на постоянную иммиграцию, которая бы могла противодействовать быстрому старению общества и поддержать экономическое развитие в средне, в том числе в долгосрочной перспективе.

Украина является самой населенной страной Восточного партнерства в регионе. Таким образом, она является основным донором миграционной рабочей силы, как в регионе, так и в ЕС, для всех уровней квалификации. В то же время в Украине нет эмиграционной политики, и не принимаются никакие меры для создания позитивного контекста ситуации "тройного выигрыша". Политика невмешательства может быть интерпретирована как либеральная, предоставляя больше свободы самим мигрантам. Однако, поскольку имеется много препятствий для использования эмигрантами их финансового и человеческого капитала для развития страны, такая политика также может быть понята как безразличие политиков к судьбе своих граждан. Украина, как и Беларусь, могла бы также извлечь выгоду из активной иммиграционной политики, которая на данный момент не рассматривается в этих двух странах.

Грузия является единственной страной в регионе, открыто поддерживающей и практикующей мобильность, как эмиграционную, так и иммиграционную. Она имеет самый либеральный рынок труда в Европе и надеется создать процветающую экономику, основанную на конкурентоспособности и ограниченной поддержке государства. Этот либертарианский подход имеет некоторые слабости, и не в последнюю очередь то, что он должен применяться в мире растущей взаимозависимости. Ультралиберальные философии, лежащие в основе подхода Грузии к миграции и рынку труда, находятся в резком контрасте с нормативной культурой своих партнеров, как в странах СНГ, так и странах ЕС. Следовательно, существуют органические трудности в установлении двусторонних или многосторонних правовых инструментов сотрудничества.

Политика в области циркулярной миграции в Азербайджане в основном отсутствует. В центре внимания находится только одна группа эмигрантов, для которой разработаны некоторые положения, содействующие циркулярности студентов и исследователей. Эта политика может стимулировать циркуляцию и развитие "мозгов". Однако социально-политический контекст способствует постоянной эмиграции высококвалифицированных специалистов. Средне- и низкоквалифицированные азербайджанские мигранты циркулируют без ощутимой поддержки государства, и их положительное влияние на развитие своей страны не рассматривается на уровне политики.

Tab. 5. Матрица политических аспектов, касающихся циркулярной миграции

	ЕС Партнерство по мобильности	Активная национальная политика в области диаспоры	Ограниченная политика, ориентированная на эмиграцию	Ограниченная политика, ориентированная на иммиграцию
Значительная внешняя циркулярная миграция среди доли населения	Армения Грузия Молдова	Армения Молдова		Беларусь Грузия
Реальное количество циркулярных эмигрантов высоко, но не как доля населения		Украина	Беларусь	
Внешняя циркулярная миграция касается в основном квалифицированных слоев общества			Азербайджан Беларусь	

Источник: КАРИМ -Восток, Пояснительные записки по циркулярной миграции, www.carim-east.eu

Во всех странах отношения между миграцией, особенно, циркулярной миграцией, и экономическим развитием не всегда являются ясными. В регионе концепция развития не была претворена в жизнь. Таким образом, связь мобильности граждан редко связана с развитием страны или выливается в конкретные политические инициативы. Только в Республике Молдова было несколько инициатив, содействующих сближению этих двух измерений. Но все же окончательная оценка их успеха является спорной.

Для многих мигрантов из стран ВП транспортные расходы определяют частоту их визитов на родину (Weinar et al 2012, Иващенко 2012b). Поэтому, с точки зрения логистики, циркулярная миграция, вероятно, будет развиваться между странами с общими границами или с теми, где проезд дешевле. Таким образом, политики должны особенно поощрять деловое сотрудничество в тех странах ВП и ЕС, которые имеют благоприятный деловой климат и инфраструктуру, что, в свою очередь, приведет к росту транспортных потоков и более эластичным и конкурентным ценам. Это может послужить привлечению миграционных потоков и развитию циркуляции.

Рассматривая меры по содействию циркулярной миграции, политики и власти в странах ЕС и ВП продолжают делать акцент на визовый режим как «одно из препятствий на пути возвращения мигрантов на родину» (Мошняга 2012:7). Тем не менее, миграционные исследования показывают, что трудовые мигранты, временно работающие за границей, редко осведомлены о миграционной политике и законодательстве своей страны (проект Themis 2011-2012, цитируется: Иващенко 2012). Вместо этого, «когда люди выезжают, то действительно, чаще всего, в основе лежат социально-экономические причины, но когда они решают вопрос о своем возвращении на родину, ..., то доминирующими выступают социальные факторы (развитость и эффективность функционирования демократии, уровень и качество жизни, экологические и социально-бытовые факторы и др.)» (см. Мошняга 2012: 7). Таким образом, циркулярная миграция не должна быть связана лишь с инструментальными мерами, такими как визовый режим. Скорее, она должна быть рассматриваема политическими деятелями как компонент политики социально-политического развития стран ВП.

4. Выводы

Проблемы в определении объема циркулярной миграции вытекают из того, что ее трудно измерить, и наши знания о ней в регионе основаны на различных несопоставимых источниках. В настоящее время информация о циркулярной миграции в большинстве стран ВП основывается на небольших одноразовых обследованиях, а также на оценках и обоснованных предположениях. Хорошо развитый статистический потенциал большинства стран не используется. Необходимы политические решения по укреплению базы знаний для оценки характера и последствий этого явления и последующего развития соответствующей политики, которая бы позволила более эффективно использовать циркулярную миграцию в интересах развития страны.

Законодательная база также весьма неоднородна. Возможность свободно передвигаться в рамках СНГ не была использована для достижения открытого пространства с точки зрения легальной мобильности, вместо этого процесс остановился на промежуточной стадии, сопоставимой с переходным периодом ЕС-10. Эта ситуация способствует спонтанной возвратной миграции (легкость возврата и повторной эмиграции), а также нелегальной занятости и связанных с ней нарушениями прав человека. Циркулярная миграция в страны ЕС более проблематична: текущий визовый режим и режим получения разрешений на работу препятствуют легальной циркулярной мобильности - за исключением некоторых специфических национальных решений - и поощряет длительное пребывание. Сравнение временной миграции из Украины и Республики Молдовы в Россию и в страны ЕС показывает, что мигранты выезжают в ЕС на более длительный срок, меньше циркулируют, и, таким образом, склонны к двойному нарушению (режим пребывания и работы); те, кто выезжает в Россию, циркулируют чаще и обычно укладываются в легальные сроки пребывания, но вовлечены в сферу нелегальной занятости.

В настоящее время в странах ВП бытует мнение среди экспертов и политиков, что циркулярная миграция должна регулироваться на государственном уровне. Идея, что спонтанное циркулярное движение (временное или сезонное) является на самом деле циркулярной миграцией, не прижилась. Кроме того, во многих странах Восточного партнерства текущая дискуссия по циркулярной миграции направлена на "временность, а не статус миграции" (Ивашенко, 2012). Этот контекст делает идею циркулярной миграции несколько искусственной, а иногда и неуместной. В конце концов, благополучие мигранта связаны в первую очередь с его или ее легальным статусом. Легальность является основой всех решений для мобильных граждан. В нынешнем контексте упор делается на механику мобильности (визовый режим, возврат) и этот фокус расходится с другими факторами, управляющими решениями цикла - эмиграция - возвращение - реэмиграции. Сдержанная политическая дискуссия выносит на повестку дня только линейную зависимость между мигрантами, властями страны происхождения и назначения. Другие важные акторы, такие как бизнес, образовательные учреждения и гражданское общество, которые являются важной составляющей частью социальной жизни любой страны и формируют реальность, в которой происходит цикл циркулярной миграции, редко становятся частью дискуссии.

Ссылки

- Badurashvili, I. (2012). *Circular migration in Georgia*. CARIM-East Explanatory Note 12/65.
- Bobrova A, Shakhotska L. (2012) *Circular migration in the Republic of Belarus*. CARIM-East Explanatory Note 12/45.
- Chobanyan, H (2012). *Circular Migration in Armenia*. CARIM-East Explanatory Note 12/70.
- European Migration Network (2011). *Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States*, EU Publication Office, Luxembourg.
- European Training Foundation, (2008a), *The contribution of human resources development to migration policy in Moldova*, ETF Working paper.
- European Training Foundation, (2008b), *The contribution of human resources development to migration policy in Ukraine*, ETF Working paper.
- Fargues, Ph. (2008). *Circular migration: Is it relevant for the south and east of the Mediterranean?* CARIM analytic and synthetic notes 2008/40, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence.
- Galor, O. Stark, O. (1990), "Migrants' savings, the probability of return migration, and migrants' performance." *International Economic Review*, 31(2), pp. 463–467.
- Ganta, V. (2012) *Circular migration in Moldova*. CARIM-East Explanatory Note 12/69.
- Iontsev, V., Ivakhnyuk I. (2012) *The role of circular migration in Russia*. CARIM-East Explanatory Note 12/87.
- Ivashchenko, E. (2012) *Developing Circular Mobility: Observations from Ukraine*. CARIM-East Explanatory Note 12/78.
- Jaźwinska, E., Okólski, M. (2001). *Ludzie na huśtawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu*. Wydawnictwo Naukowe Scholar. Warszawa.
- Kupets, O. (2012) *Development and the Side Effects of Remittances in the CIS Countries: the Case of Ukraine*. CARIM-East Research Report 2012/02.
- Mosneaga, V. (2012) *Circular migration of the population of the Republic of Moldova*. CARIM-East Explanatory Note 12/68.
- Newland, K. (2009). *Circular migration and human development*. UNDP Human Development Reports, Research Paper 2009/42, October 2009. New York, United Nations Development Programme.
- Okólski M. (1998). "Incomplete migration: a new form of mobility in Central and Eastern Europe. The case of Polish and Ukrainian migrants." Conference on International Migration: Challenges for European Populations. Bari (Italy), 25-27 June.
- Poznyak, O., (2012a) Внешняя трудовая миграция в Украине как фактор социально демографического и экономического развития [External labour migration in Ukraine as a factor of social, demographic and economic development]. CARIM-East Research Report 2012/05.
- Poznyak, O., (2012b), *Demographic and economic framework of circular migration in Ukraine*. CARIM-East Explanatory Note 12/83.
- Rumyantsev, S. (2012) *Azerbaijan in the Context of Circular Migration Processes*. CARIM-East Explanatory Note 12/64.

- Stark O., Bloom D. E. (1985). "The New Economics of Labor Migration," *American Economic Review* 75, No. 2, pp. 173-178.
- Triandafyllidou, A. (2010). *Towards a better understanding of circular migration*, Concept paper, METOIKOS project, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence.
- Weinar, A., Korneev, O., Makaryan, S., Mananashvili, S. (2012) *Consequences of Schengen Visa Liberalisation for the Citizens of Ukraine and the Republic of Moldova*, MPC Research Report 2012/01.
- Wickramasekara, P. (2011). *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End?* GURN discussion paper; no.15. Geneva: ILO.

Список пояснительных записок по циркулярной миграции, КАРИМ-Восток (режим доступа <http://www.carim-east.eu/publications/explanatory-notes/>)

Армения

Петрос Агабабян – Законодательная основа
Хайкануш Чобанян – Миграционная политика
Рубен Еганян – Статистические характеристики

Азербайджан

Аловсат Алиев – Законодательная основа
Сергей Румянцев – Миграционная политика
Ариф Юнусов – Статистические характеристики

Беларусь

Олег Бахур – Законодательная основа
Анастасия Боброва, Людмила Шахотко – Статистические характеристики
Лариса Титаренко – Миграционная политика

Грузия

Ирина Бадурашвили – Миграционная политика
Гага Габричидзе – Законодательная основа
Мириан Тухашвили – Статистические характеристики

Молдова

Татьяна Чумаш – Законодательная основа
Владимир Ганта – Статистические характеристики
Валерий Мошняга – Миграционная политика

Украина

Людмила Давидович – Законодательная основа
Екатерина Иващенко-Стадник – Миграционная политика
Олексий Позняк Статистические характеристики

Российская Федерация

Владимир Ионцев, Ирина Ивахнюк – Статистические характеристики
Владимир Мукомель – Миграционная политика
Вадим Войницов – Законодательная основа