

С.В. Рязанцев¹, М.Н. Храмова^{1*}, А.И. Тышкевич²

¹МГИМО МИД России; Институт демографических исследований ФНИСЦ РАН, Россия, г. Москва

²Институт демографических исследований ФНИСЦ РАН, Россия, г. Москва

*e-mail: kh-mari08@yandex.ru

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА СТРАН ЕС В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19: СБЛИЖЕНИЕ ИЛИ ДИСТАНЦИРОВАНИЕ?

В настоящей работе исследуются отдельные аспекты миграционной политики стран ЕС в период пандемии COVID-19. Пандемия коронавирусной инфекции затронула все без исключения сферы жизни общества, в том числе привела к масштабному снижению мобильности населения во всех странах мира. Целью настоящей работы является анализ последствий пандемии COVID-19 для стран ЕС в сфере внутренней и международной миграции и реализации миграционной политики. Исследование базируется на официальных данных Евростата, Международной организации по миграции, Международной организации труда, аналитических отчетах и правовых документах Евросоюза в целом, а также отдельных государств. В работе используются аналитический и компаративный методы. В рамках аналитического метода осуществляется содержательный анализ некоторых нормативно-правовых документов в области миграционной политики, направленных на снижение рисков распространения коронавирусной инфекции, социальную и правовую поддержку отдельных категорий иностранных граждан, находящихся в странах ЕС. Компаративный метод позволяет провести сравнение инструментов и механизмов реализации отдельных мер миграционной политики в период пандемии в ряде стран ЕС и обозначить наиболее успешные практики. Наше исследование показало, что, с одной стороны, ряд принятых на уровне ЕС мер показал свою эффективность в вопросах восстановления мобильности и обеспечения беспрепятственного перемещения в ЕС. С другой стороны, страны-члены ЕС имели достаточно широкие полномочия в вопросах самостоятельного регулирования миграции в рамках своей страны, ориентируясь, прежде всего, на национальные интересы. Полученные в работе результаты могут быть в дальнейшем использованы, во-первых, для эффективных инструментов управления миграцией в случае глобальных шоков, во-вторых, с целью более глубокого изучения возможностей и ограничений реализации миграционной политики государствами, входящими в интеграционные объединения.

Ключевые слова: миграционная политика стран ЕС, пандемия COVID-19, миграционный режим, социальная поддержка населения и мигрантов, миграционный кризис, влияние пандемии на демографическое развитие.

S.V. Ryazantsev¹, M.N. Khramova^{2*}, A.I. Tyshkevich²

¹Moscow State Institute of International Relations (MGIMO) MFA of Russia; Institute for Demographic Research of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of RAS, Russian, Moscow

²Institute for Demographic Research of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of RAS, Russian, Moscow

*e-mail: kh-mari08@yandex.ru

Migration policy of the EU countries during the Covid-19 pandemic: convergence or distancing?

This paper examines certain aspects of the migration policy of the EU countries during the COVID-19 pandemic. The coronavirus pandemic has affected all areas of society, including a massive decline in population mobility in all countries of the world. The purpose of this work is to analyze the consequences of the COVID-19 pandemic for EU countries in the field of internal and international migration and the implementation of migration policy. The study is based on official data from Eurostat, the International Organization for Migration, the International Labor Organization, analytical reports and legal documents of the European Union as a whole, as well as individual states. The work uses analytical and comparative methods. As part of the analytical method, an analysis was made of some legal documents in the field of migration policy aimed at reducing the risks of the spread of coronavirus infection, social and legal support for certain categories of foreign citizens living in the EU countries. The comparative method made it possible to compare the tools and mechanisms for implementing individual migration policy measures during the pandemic in a number of EU countries and identify the most successful prac-

tices. Our research has shown that, on the one hand, a number of measures taken at the EU level have proved to be effective in restoring mobility and ensuring movement within the EU without restrictions. On the other hand, EU member states had fairly broad powers in matters of independent regulation of migration within their own country, focusing primarily on national interests. The results obtained in the work can be further used, firstly, for effective tools for managing migration in the event of global shocks, and secondly, for the purpose of a deeper study of the possibilities and limitations of the implementation of migration policy by states that are members of integration associations.

Key words: Migration policy of the EU countries, COVID-19 pandemic, migration regime, social support for the population and migrants, migration crisis, impact of the pandemic on demographic development.

С.В. Рязанцев¹, М.Н. Храмова^{1*}, А.И. Тышкевич²

¹ММХКИ Ресей СІМ; Демографиялық зерттеулер институты, Ресей Ғылым академиясының Федералдық ғылыми-зерттеу орталығы, Ресей, Мәскеу қ.

²Демографиялық зерттеулер институты, Ресей Ғылым академиясының Федералдық ғылыми-зерттеу орталығы, Ресей, Мәскеу қ.

*e-mail: kh-mari08@yandex.ru

ЕО елдерінің COVID-19 пандемиясы кезеңіндегі көші-қон саясаты: жақындасу немесе алыстау?

Бұл жұмыс COVID-19 пандемиясы кезеңіндегі ЕО елдерінің көші-қон саясатының жекелеген аспектілерін зерттеуге арналған. Коронавирус пандемиясы қоғамның барлық салаларына әсер етті, соның ішінде әлемнің барлық елдерінде халықтың ұтқырлығының жаппай төмендеуіне әкелді. Осы жұмыстың мақсаты ЕО елдері үшін COVID-19 пандемиясының ішкі және халықаралық көші-қон және көші-қон саясатын іске асыру саласындағы салдарын талдау болып табылады. Зерттеу Еуростаттың, Көші-қон жөніндегі халықаралық ұйымның, Халықаралық еңбек ұйымының ресми деректеріне, талдамалық есептерге және тұтастай Еуроодақтың, сондай-ақ жекелеген мемлекеттердің құқықтық құжаттарына негізделеді. Жұмыста аналитикалық және салыстырмалы әдістер қолданылды. Талдамалық әдіс шеңберінде коронавирустық инфекцияның таралу қаупін азайтуға, ЕО елдеріндегі шетел азаматтарының жекелеген санаттарын әлеуметтік және құқықтық қолдауға бағытталған көші-қон саясаты саласындағы кейбір нормативтік-құқықтық құжаттарға мазмұнды талдау жүзеге асырылды. Салыстырмалы әдіс бірқатар ЕО елдерінде пандемия кезінде көші-қон саясатының жекелеген шараларын жүзеге асыру құралдары мен механизмдерін салыстыруға және ең сәтті тәжірибелерді белгілеуге мүмкіндік береді. Біздің зерттеуіміз, бір жағынан, ЕО деңгейінде қабылданған бірқатар шаралар ұтқырлықты қалпына келтіру және ЕО-да кедергісіз қозғалуды қамтамасыз ету мәселелерінде өзінің тиімділігін көрсетті. Екінші жағынан, ЕО-ға мүше елдер, ең алдымен, ұлттық мүдделерге назар аудара отырып, өз елінің шеңберіндегі көші-қонды дербес реттеу мәселелерінде жеткілікті кең өкілеттіктерге ие болды. Жұмыста алынған нәтижелер, біріншіден, жаһандық дағдарыс жағдайында көші-қонды басқарудың тиімді құралдары үшін, екіншіден, интеграциялық бірлестіктерге кіретін мемлекеттердің көші-қон саясатын жүзеге асырудың мүмкіндіктері мен шектеулерін тереңірек зерттеу үшін қолданыла алады.

Түйін сөздер: ЕО елдерінің көші-қон саясаты, COVID-19 пандемиясы, көші-қон режимі, халық пен мигранттарды әлеуметтік қолдау, көші-қон дағдарысы, пандемияның демографиялық дамуға әсері.

Введение

Начавшаяся в 2020 г. пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19 и последовавшее практически тотальное закрытие государственных границ вывели на новый уровень актуальности проблемы внутренней и международной миграции населения, обеспечения прав мигрантов и помощи наиболее уязвимым группам мигрантов. Перед государствами сразу возникло несколько ключевых проблем, требующих быстрого реагиро-

вания и привлечения значительных финансовых ресурсов. В первую очередь, это сдерживание распространения инфекции и сохранение жизни людей. Во-вторых, поддержка наиболее пострадавших от ограничений мобильности отраслей национальных экономик и помощи гражданам, чьи доходы значительно упали в результате действия ограничительных мер. В-третьих, усиления межгосударственного сотрудничества в вопросах помощи иностранным гражданам, находящимся на территории принимающих стран (Рязанцев и др., 2021).

В настоящей работе мы ставим целью анализ последствий пандемии COVID-19 для стран ЕС в сфере внутренней и международной миграции и некоторых аспектов реализации миграционной политики. Страны Евросоюза традиционно являются миграционно привлекательными для различных категорий мигрантов из третьих стран. Данные Международной организации по миграции (МОМ) по состоянию на 2019 г. указывают на то, что из примерно 282 млн международных мигрантов 82,3 млн (т.е. примерно 30%) находилось в странах Европы (Migration Policy Institute Data Hub, 2020). По сути, можно говорить о том, что для большинства стран ЕС международная миграция, в частности, международная трудовая миграция, является одним из основных драйверов экономического роста. Международная миграция также является источником восполнения демографических потерь, обусловленных суженным режимом воспроизводства населения.

Согласно данным Евростата (Eurostat, 2021), по итогам 2020 г. для всех стран ЕС был характерен рост уровня смертности. Частично он был обусловлен изменением (постарением) демографической структуры населения, а частично – влиянием пандемии коронавирусной инфекции. Так, например, в целом по 27 странам ЕС в 2020 г. умерло 5184,1 тыс. человек, превышение по сравнению с 2019 г. составило 531,0 тыс. человек; в том числе, в Германии – 985,6 тыс. человек (рост на 46,1 тыс. человек); во Франции – 669,1 тыс. человек (рост на 55,7 тыс. человек); в Испании – 492,4 тыс. человек (рост на 76,3 тыс. человек), в Италии – 740,3 тыс. человек, причем рост составил 105,9 тыс. человек – это максимальные абсолютные потери по Евросоюзу.

На начавшуюся пандемию коронавирусной инфекции страны ЕС отреагировали по-разному. Сказалось различие в уровне социально-экономического развития, готовность национальных систем здравоохранения к реагированию на экстерналии типа пандемии. Резкое ограничение мобильности, как внутренней, так и внешней, привело почти мгновенно к возникновению целого комплекса проблем, связанных с положением мигрантов. В наиболее уязвимом положении оказались мигранты, чьи разрешительные документы заканчивались в первые месяцы ограничительных мероприятий. Многократно возросли риски социальной эксклюзии и риски инфицирования в переполненных лагерях беженцев. Мигранты,

потерявшие работу или значительную часть заработка вследствие закрытия ряда предприятий и организаций, оказались в сложной жизненной ситуации без достаточных финансовых ресурсов.

Первые и самые быстрые меры в борьбе с распространением коронавирусной инфекции были приняты в отношении международного сообщения. Уже 16 марта 2020 г. Европейская комиссия приняла Коммюнике Европейскому парламенту и Европейскому совету (Communication., 2020) о временном ограничении поездок в ЕС в связи с COVID-19 на первоначальный период в 30 дней. В дальнейшем эта мера была продлена до 15 июня 2020 г.

Фактически степень закрытия границ и изменения в работе иммиграционных служб в первые три месяца ограничительных мероприятий варьировалась в зависимости от страны. Большинство стран ЕС к началу мая 2020 г. уже ввели жесткие ограничения на въезд иностранных граждан. Однако некоторыми странами ЕС были сделаны исключения для определенных категорий мигрантов, занятых в жизненно важных секторах экономики, и предприняты временные меры для тех, кто не может уехать на родину. Граждане стран ЕС и их родственники могли возвращаться к месту своего жительства без ограничений, но с нахождением в карантине от одной недели до 14 дней.

К середине лета 2020 г., когда прошла первая волна пандемии, были ослаблены некоторые меры, связанные с мобильностью внутри Евросоюза. Однако приход второй и последующих волн пандемии, появление новых штаммов коронавируса заставило Евросоюз продлить многие ограничительные мероприятия и сохранить запрет на туристические поездки из третьих стран.

Вопросы, связанные с международной миграцией и возможностями постепенного открытия границ, обеспечением эпидемиологического контроля за распространением инфекции, признанием вакцин различного производства, приема и размещения беженцев, в период пандемии получили ярко выраженную политическую окраску. В общественно-политическом дискурсе вновь, как и в период миграционного кризиса 2015 – 2016 гг., стали звучать голоса евроскептиков. Однако, по нашему мнению, навряд ли можно однозначно говорить о провале евроинтеграции в период пандемии. Объективно принятые на общеевропейском уровне документы, регламентирующие миграцию внутри ЕС и между ЕС и третьими странами, позволили решить целый комплекс проблем, связанных с правовым стату-

сом мигрантов, доступом мигрантов к вакцинации. Ниже мы рассмотрим некоторые наиболее важные документы и последствия их использования странами-членами ЕС.

Материалы и методы исследования

В качестве источников информации в работе нами используются официальные данные Евростата, Международной организации по миграции (МОМ), Международной организации труда (МОТ), аналитические отчеты и нормативные документы Еврокомиссии в отношении ряда мер, принятых на общеевропейском уровне для сдерживания распространения коронавирусной инфекции и осуществления мобильности в период действия ограничений.

В работе используются аналитический и компаративный методы. В рамках аналитического метода осуществляется содержательный анализ некоторых нормативно-правовых документов в области миграционной политики, направленных на снижение рисков распространения коронавирусной инфекции, социальную и правовую поддержку отдельных категорий иностранных граждан, находящихся в странах ЕС. Компаративный метод позволяет провести сравнение инструментов и механизмов реализации отдельных мер миграционной политики в период пандемии в ряде стран ЕС, выявить проблемы и противоречия, с которыми сталкиваются государства-члены ЕС, обозначить наиболее успешные практики.

С начала пандемии Международная организация по миграции публикует на своем официальном сайте серию аналитических записок (COVID-19 Response Policy Brief), которые ставят своей целью аккумуляцию рекомендаций по мобильности рабочей силы, а также по регулированию внутренних и международных поездок в период пандемии. Так, анализируя состояние трудовой мобильности и возросшей потребности в некоторых специалистах, МОМ обращает внимание, что при выработке решений в области миграции в период пандемии государствам следует придерживаться следующих основных целей устойчивого развития (ЦУР): Цель 3 (здоровье и благополучие), Цель 4 (качественное образование), Цель 8 (достойная работа и экономический рост) и Цель 10 (снижение неравенства) (COVID-19 response policy brief, 2021).

Основываясь на этих принципах, а также учитывая интересы стран-членов ЕС, Еврокомиссия начала публикацию материалов о

мерах регулирования миграции в отношении различных категорий мигрантов, в частности, трудовых мигрантов, образовательных мигрантов, беженцев. В нашей работе используются аналитические отчеты и рекомендации по странам ОЭСР, подготовленные Еврокомиссией в первые несколько месяцев после начала пандемии (OECD, 2020).

В научном и общественном дискурсе о влиянии пандемии коронавирусной инфекции на социально-экономическое развитие и положение населения и мигрантов в странах ЕС широко обсуждается вопрос об эффективности и своевременности тех или иных мер, принятых на уровне Евросоюза в целом или отдельными странами-членами. Поэтому в работе мы также обращаемся к анализу некоторых научных статей, в которых обсуждаются проблемы реализации миграционной политики в период ограничений, а также к некоторым обзорам в российских и зарубежных СМИ. Использование различных источников информации позволяет критически подойти к осмыслению вопроса, поставленного в названии: можно ли говорить о сближении или дистанцировании позиций стран-членов ЕС в отношении регулирования миграции в период пандемии COVID-19? Наша гипотеза заключается в том, что евросолидарность в период пандемии проявлялась лишь в некоторых направлениях (например, в области цифровизации сервисов для населения и мигрантов), при этом по другим направлениям противоречия между официальным Брюсселем и отдельными странами-членами ЕС усугубились, вновь обострив нерешенные вопросы в результате миграционного кризиса 2015 – 2016 гг.

Результаты и обсуждение

В настоящей статье мы не претендуем на исчерпывающий анализ всех изменений в миграционном законодательстве стран ЕС, произошедших в период пандемии COVID-19, но тем не менее обратимся к некоторым, на наш взгляд, ключевым изменениям в миграционной сфере.

После закрытия государственных границ и практически полного прекращения авиационного и наземного сообщения между странами перед многими государствами, ранее активно использовавшими ресурс международной трудовой миграции, в том числе странами Евросоюза, встала проблема нехватки специалистов в ряде отраслей. Например, с началом

сельскохозяйственных работ возникла потребность в привлечении сезонных рабочих. Резко возросла потребность в медицинском персонале и персонале по уходу за больными и пожилыми людьми.

Стоит обратить внимание на то, что в последние годы страны ЕС позиционируют переход к квалифицированной миграции. В частности, на общеевропейском уровне приоритетом миграционной политики является смещение интересов стран-реципиентов трудовых мигрантов к высококвалифицированным специалистам в сегментах рынка труда с высокой добавленной стоимостью (Hogarth, 2021). С другой стороны, пандемия дала понимание того, что востребованными на национальных рынках труда являются и работники, не обладающие уникальными навыками.

Начало пандемии очень четко выявило ту роль, которую играют трудящиеся-мигранты в социально-экономическом развитии стран ЕС. Поэтому одним из первоочередных вопросов на повестке дня Еврокомиссии стал вопрос о необходимости и возможностях привлечения иностранной рабочей силы в период коронавирусных ограничений. Были сформулированы исключения из запрета на поездки, которые охватывают приграничных рабочих, сезонных рабочих и специалистов, находящихся в краткосрочных командировках в пределах ЕС (OECD, 2020; European migration network, 2020a). Специальные меры были предприняты для сельскохозяйственных рабочих, например, в Греции, Италии, Чехии. Так, в Греции вплоть до конца июня 2020 г. действовала ускоренная процедура, позволявшая работодателям нанимать граждан третьих стран с неурегулированным статусом, но уже проживающим в стране, для работы в сельском хозяйстве. В Австрии иностранцы, которые уже проживают в стране, но не имеют соответствующих прав на работу, получили возможность подать заявление на получение визы с целью осуществления сезонной или лесозаготовительной деятельности. В Германии уже в апреле – мае 2020 г. был разрешен въезд преимущественно румынских и болгарских рабочих для выполнения сельскохозяйственных работ. Чехия начала прием сезонных рабочих с середины мая 2020 г. Ряд стран также принял меры по мобилизации медицинских кадров среди мигрантов. Для этой категории мигрантов осуществлялось ускоренное оформление рабочих виз. Италия способствовала временному лицензированию

врачей с иностранными медицинскими степенями. Испания содействовала найму иностранных работников в национальные службы здравоохранения. Бельгия, Германия, Люксембург и Испания значительно ускорили процесс признания иностранных квалификаций медицинских работников. Франция разрешила трудоустройство медицинских работников, прошедших обучение за границей, для немедицинских профессий в секторе здравоохранения (European migration network, 2020a).

Странами ЕС также был предпринят комплекс мер, направленных на продление пребывания на территории ЕС и обеспечение доступа иностранных граждан к медицинскому обслуживанию. Поскольку с введением карантинных мероприятий иммиграционные службы в странах ЕС были закрыты, а передвижение ограничено, мигрантам оказалось сложно продлить визы, подать заявление на изменение статуса или просто покинуть страну. В таких обстоятельствах многие страны ЕС предложили общие меры, дающие возможность мигрантам оставаться в легальном статусе в стране пребывания. К числу таких стран, например, относятся Чехия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Литва, Люксембург, Португалия, Испания, Дания, Эстония. С целью поддержки студентов, в том числе иностранных, ряд государств ЕС пошел на изменения, касающиеся снятия лимита максимального количества часов, когда студенты могут работать (Австрия, Бельгия, Дания). Послабления также были введены для возможности работы в удаленном режиме. В Германии беспроцентный кредит для студентов университетов в размере 650 евро стал также доступен и иностранным студентам. Вообще стоит заметить, что поддержка образовательных мигрантов в странах ЕС в период пандемии была весьма существенной. Так, с начала массовой вакцинации иностранные студенты получили равный доступ к вакцинам наряду со студентами соответствующих стран. Среди основных мер по организации учебного процесса и помощи иностранным студентам в ЕС можно отметить корректировку правил подачи документов, продление сроков регистрации иностранных студентов, возможность прохождения обучения в онлайн режиме. Например, правительство Нидерландов предоставило вузам достаточно гибкие возможности по приему иностранных студентов без выполнения некоторых требований к магистерской подготовке, при условии, что

эти требования будут выполнены в первый год обучения (European Migration Network, 2020b). Тем не менее, по итогам вступительной кампании 2020/2021 учебного года многие вузы в странах ЕС отчитались о значительном падении числа иностранных студентов.

Одной из серьезных проблем после введения карантинных мероприятий стало обеспечение деятельности стран-членов ЕС по предоставлению убежища. В 2019 г. в целом по 27 странам ЕС было подано 631,3 тыс. ходатайств о предоставлении убежища. В 2020 г. число ходатайств снизилось практически в полтора раза (417,1 тыс. заявок), но тем не менее оставалось весьма значительным. В 2021 г. по мере снятия ограничений на перемещения и восстановления работы миграционных служб число заявок возросло до 537,3 тыс. В абсолютном выражении максимальное количество ходатайств приняли Германия (102,5 тыс. в 2020 г. и 148,2 тыс. в 2021 г.), Испания (86,4 тыс. в 2020 г. и 81,7 тыс. в 2021 г.) и Франция (62,1 тыс. в 2020 г. и 103,8 тыс. в 2021 г.) (Eurostat Database, 2022). На долю только этих трех стран ЕС пришлось около двух третей от общего числа поданных ходатайств.

Первые месяцы после начала пандемии оказались наиболее сложными как для просителей убежища, так и для принимающих государств, поскольку страны ЕС далеко не сразу выработали приемлемые механизмы верификации документов в условиях локдауна, а также различных процедур, связанных с проведением собеседований и присвоением статусов. Теоретически после начала ограничительных мероприятий заявления о предоставлении убежища все еще рассматривались в большинстве стран ЕС. Еврокомиссия выпустила руководство по выполнению положений ЕС в области убежища, возвращения мигрантов и процедур переселения на основе принципов защиты здоровья и соблюдения основных прав мигрантов (European Commission, 2020). Но фактически большинство стран ЕС прекратили проведение личных собеседований и отложили процесс принятия решений по уже поданным ходатайствам. Это, безусловно, создало дополнительные риски эксклюзии для лиц, ожидающих принятия решения.

Ряд стран, например, Бельгия, Нидерланды, Швеция, рассматривали вопрос о проведении собеседований через видеоконференцсвязь, а Германия допустила подачу ходатайств и проведение предварительной проверки по почте, онлайн или электронной почте.

УВКБ ООН и МОМ временно прекратили операции по переселению беженцев, а национальные программы по переселению были приостановлены во всех странах ЕС. Беженцы, живущие в лагерях, оказались наиболее уязвимыми перед пандемией. Международные организации обращали внимание на дополнительные риски заражения, обусловленные невозможностью соблюдения социальной дистанции, ограниченным доступом к средствам защиты от инфекции, лекарственным препаратам (World Migration Report, 2022). Именно вопросы принятия и размещения беженцев, обеспечения прав мигрантов в период пандемии вызывали наибольшие разногласия среди стран-членов ЕС и вызвали новую волну евроскептицизма. Так, например, сложная ситуация складывалась на греческих островах, где условия размещения беженцев были близки к критическим. В средствах массовой информации большой резонанс вызвал пожар в лагере мигрантов «Мория», который фактически полностью уничтожил лагерь. При расчетной вместимости около 4 тыс. человек к моменту пожара в лагере находилось от 13 до 18 тыс. мигрантов. Греческие власти считали, что причиной пожара стали беспорядки, вызванные высоким уровнем заболеваемости и желанием определённого числа заболевших покинуть лагерь. Это уже напрямую угрожало здоровью и безопасности местного населения (Аргументы и факты, 2020). Надо отметить, что местное население не только в Греции, но и в других странах ЕС на фоне роста заболеваемости высказывало недовольство бездействием властей или несвоевременностью принимаемых мер в отношении размещения беженцев. Для облегчения положения беженцев европейские общественные организации в качестве одной из мер предлагали временное размещение нуждающихся в объектах туристической инфраструктуры, пустующих во время карантина.

События первых месяцев пандемии вернуло европейские страны к необходимости решения вопроса о справедливом распределении ответственности и евросолидарности. Глобальный характер пандемии показал, что в одиночку ни одна страна ЕС, даже обладающая большими ресурсами, не способна противостоять миграционным вызовам. В результате в конце сентября 2020 г. Еврокомиссия представила новый Пакт о миграции и предоставлении убежища (New Pact on Migration and Asylum, 2020). По мнению председателя Еврокомиссии

Урсулы фон дер Ляйен, «...проблема миграции является сложной, комплексной. И наша старая система более не работает... Европе следует отказаться от принятия решений в каждой конкретной ситуации и создать предсказуемую и надежную систему управления миграционными процессами» (New Pact on Migration and Asylum, 2020). Предлагаемый Пакт устанавливает шесть основных направлений работы по регулированию миграции: 1) усовершенствование процедур по распределению ответственности («обязательная, но гибкая солидарность»); 2) эффективное управление Шенгенским пространством и внешними границами; 3) эффективные меры солидарности со странами ЕС, принимающими наибольшее количество мигрантов; 4) взаимодействие в сфере привлечения талантов для закрытия потребности в рабочей силе и специалистах; 5) укрепление международного сотрудничества со странами происхождения и транзита мигрантов; 6) гибкость и устойчивость. Этот Пакт сразу вызвал много критических замечаний. Во-первых, сомнения вызывает сама идея сочетания «гибкости» и «обязательности». Во-вторых, критерий страны первого въезда, установленный Дублинским соглашением, не отменен, а значит, будут сохраняться и проблемы, связанные с этим. В-третьих, новый пакт в определенной степени упрощал возможности высылки мигрантов еще на стадии пограничного контроля до подачи прошения об убежище. В-четвертых, возможности для сотрудничества со странами происхождения мигрантов или транзитными странами могут быть ограничены в силу идеологических или политических мотивов (Зверева, Карпович, 2021; Матюхова, 2020). Таким образом, в определенном смысле Пакт лишь «делает заплатки» в наиболее проблемных пунктах, обнажившихся в связи с пандемией коронавирусной инфекции, но не устраняет глубинные противоречия, накопившиеся в силу различных национальных приоритетов, которые ставят перед собой страны-члены ЕС.

С целью координации перемещений граждан ЕС и восстановления внутренней мобильности в октябре 2020 г. министры иностранных дел ЕС приняли соглашение о единых критериях для поездок в период пандемии. Это соглашение закладывало общую базу возможных мер для перемещений в рамках Евросоюза, включая правила тестирования, прохождения карантина и разработку специальных форм для определения местонахождения прибывающих (OECD, 2020). Еврокомиссия отметила, что до принятия этого

документа гражданам стран ЕС и иностранным гражданам, находящимся на территории ЕС, приходилось сталкиваться со многими трудностями, например, с различными правилами въезда, нечеткой и разрозненной информацией, перебоями в предоставлении тех или иных услуг, связанных с продлением статусов. По мнению Еврокомиссии, принятие соглашения должно стать основой внутреннего и внешнего пограничного контроля на период пандемии.

Одним из ключевых инструментов соглашения по управлению миграцией внутри ЕС на период ограничений стало картирование зон риска распространения коронавирусной инфекции. В основу оценки рисков закладывались количество тестов в каждой стране на 100 тыс. населения за неделю до даты оценки, процент положительных тестов за тот же период, а также количество новых случаев на 100 тыс. человек населения за последние две недели на региональном уровне. Различные цвета соответствовали различной степени риска. Подобные динамические карты для государственных органов контроля распространения коронавирусной инфекции должны были стать обоснованием для принятия тех или иных мер в области международной миграции. Было выделено четыре зоны. Зеленая – безопасная для путешествий – в ее состав входили страны, в которых число выявленных случаев коронавируса составляет менее 25 на 100 тыс. населения в течение двух недель, а процент положительных тестов составляет менее 4%. Оранжевая – включает страны, где общее число новых случаев составляет менее 50 на 100 тыс. населения за двухнедельный период, но процент положительных результатов тестов превышает 4%, а также страны, где общее число новых зарегистрированных случаев COVID-19 составляет от 25 до 150 на 100 тыс. населения, при этом процент положительных результатов тестов не превышает 4%. В красную зону попадают все страны, которые не удовлетворяют критериям, описанным выше. Серым цветом обозначаются страны, по которым информации для критериев оценки недостаточно. Путешественники из зеленых зон могут перемещаться без каких-либо ограничений, в то время как из оранжевых и красных зон – будут обязаны пройти карантин/самоизоляцию или сдать тест на COVID-19 по прибытии. О применении тех или иных ограничительных мер страны-члены ЕС должны предупреждать друг друга за 48 часов.

Важным шагом стран ЕС по восстановлению мобильности населения внутри Евросою-

за стало введение цифровых сертификатов (EU Digital Certificate) (European Commission, 2021). Исчерпывающую информацию о правилах и возможностях получения и применения цифровых сертификатов публикует сайт Еврокомиссии.

Внедрение «ковидных» сертификатов в странах ЕС началось с 1 июля 2021 г. Граждане стран ЕС, члены их семей и постоянные резиденты, легально находящиеся в странах ЕС и имеющие право на передвижение внутри Евросоюза, могли получать такие сертификаты. Для удобства на сайте Еврокомиссии также была разработана интерактивная карта, позволяющая жителям разных стран ЕС узнавать актуальную информацию о правилах получения сертификатов. Согласно разработанному регламенту, сертификаты должны выдаваться на национальном и английском языках. Владелец сертификата имеет право на беспрепятственное перемещение внутри ЕС и не должен подвергаться никаким дополнительным ограничениям, если это не продиктовано необходимостью усиления мер по защите здоровья граждан в отдельных странах. Сертификат может быть распечатан, а также загружен на мобильный телефон в специально разработанное приложение. Государства-члены согласовали общий дизайн сертификата, который можно использовать для электронной и бумажной версий для облегчения признания.

По состоянию на февраль 2022 г. еще 48 государств, не входящих в ЕС, присоединились к системе цифровых сертификатов ЕС о COVID-19 на основании решений ЕС об эквивалентности. Сертификаты COVID-19, выданные в этих странах и территориях, должны приниматься в ЕС на тех же условиях, что и цифровые сертификаты ЕС. Аналогично, эти 48 стран и территорий принимают цифровой сертификат ЕС. В качестве примера отметим, что в числе таких стран Великобритания, Норвегия, ряд стран постсоветского пространства (Молдова, Грузия, Украина, Армения), страны Южной Европы, не входящие в ЕС (Албания, Черногория), некоторые страны Юго-Восточной Азии (Вьетнам, Таиланд, Филиппины, Малайзия, Сингапур), ряд других.

Еврокомиссия создала специальный шлюз, через который можно осуществлять проверку подлинности сертификатов, при этом персональные данные лиц – владельцев сертификатов через этот шлюз не проходят, что позволяет обеспечивать защиту данных. Еврокомиссия также

оказывала поддержку национальным правительствам по разработке программного обеспечения и хранения данных.

Конечно, при получении и эксплуатации цифровых сертификатов возникали сбои. В основном они были связаны с задержками выпуска цифровых сертификатов, невозможностью «прочитать» QR-код, сложностями в загрузке сертификатов в мобильные приложения. Тем не менее, внедрение «ковидных» сертификатов можно считать одним из примеров евросолидарности в отношении восстановления международной миграции населения.

Помимо «ковидных» сертификатов для приезжающих в страны ЕС иностранных граждан были разработаны специальные формы, в которых иностранный гражданин должен был указать свои основные данные, пункт въезда в страну, цель, место жительства, наличие прививки от коронавируса. Таким образом внедрившие такой инструмент государства ЕС получали дополнительную возможность контроля над распространением опасной инфекции. Например, такие формы можно найти на сайте Федерального министерства здравоохранения Германии (на пятнадцати языках, в том числе русском) (Bundesministerium für Gesundheit, 2021), Министерства социальных дел, здравоохранения, ухода и защиты потребителей Австрии (на немецком и английском языках) (Bundesministerium für Soziales, ..., 2021).

В отношении признания вакцин позиция стран Евросоюза была далеко не однозначной. Так, официальным Брюсселем российская вакцина «Спутник-V» не была признана. На уровне ЕС признание получили Janssen, AstraZeneca, Moderna и BioNTech/Pfizer. Таким образом, фактически гражданин России, прошедший полный курс вакцинации Спутником-V, в странах ЕС признавался невакцинированным. Это, в свою очередь, не позволяло ему, например, поселиться в отелях, которые в качестве одного из условий на период пандемии установили требование о наличии цифрового сертификата ЕС или приравненных к нему документов. Российскую вакцину «Спутник-V» признала Венгрия. Для большинства российских туристов, имевших действующие шенгенские визы, с середины 2021 г. Венгрия стала своеобразным «окном в Европу». Имея выгодное географическое положение, связывающее Венгрию наземными видами транспорта с другими странами Евросоюза, Венгрия нарастила туристический поток из России до 70 тыс. поездок к концу 2021

г. (Ассоциация туроператоров России, 2022). Это, безусловно, значительно ниже уровня 2019 г., но, тем не менее, позволило Венгрии войти в десятку стран, наиболее востребованных российскими туристами. Для Греции, в которой доходы от туризма играют весомую роль в экономическом развитии, открытие границ с третьими странами, в том числе с Россией, также имело важное значение. Фактически Греции приходилось в своей внутренней и внешней политике балансировать между экономическими интересами и вопросами обеспечения эпидемиологической безопасности. Позиция стран, открывших свои границы для туристов из России, не раз вызывала осуждение со стороны Брюсселя.

С марта 2022 г. страны ЕС во многом облегчили правила въезда иностранных граждан из третьих стран и сняли большинство «ковидных» ограничений. Более того, Еврокомиссия заявила, что срок действия бустерных доз вакцин не будет ограничиваться девятью месяцами, поскольку есть основания полагать, что защита от ревакцинации может длиться дольше, чем от первичной вакцинации (European Commission, 2021).

Выводы

В период пандемии Евросоюз вновь, после миграционного кризиса 2015 – 2016 гг., прошел тестирование на прочность его институтов. Первые месяцы после начала пандемии показали, что страны-члены ЕС в большей степени были склонны проводить свою национальную политику как в отношении сдерживания распространения коронавирусной инфекции, так и в некоторых вопросах реализации миграционной политики. Несогласованность действий стран-членов ЕС в период первой волны пандемии привела к росту евроскептицизма. Вновь встали вопросы, связанные с приемом и размещением беженцев в странах-реципиентах ЕС, распределением финансовой помощи и обязательств. На глобальном уровне пандемия COVID-19 усугубила и экономическое неравенство между странами-членами. Долгосрочные последствия этого неравенства страны ЕС будут преодолевать еще не один год. В этом смысле мы, скорее, можем наблюдать дистанцирование, нежели сближение.

С другой стороны, на общеевропейском уровне был принят ряд важных документов, которые позволили постепенно восстановить миграцию сначала внутри ЕС, а затем и с третьими странами. Эти документы дали возможность странам-членам реализовать единую стратегию в отношении продления разрешительных документов для мигрантов; в отношении международных трудовых мигрантов; отдельных категорий мигрантов, обладающих востребованными в период пандемии навыками (например, медицинских работников); образовательных мигрантов, продолжающих обучение в европейских вузах, или поступающих в вузы в 2020 – 2021 гг.

Пандемия COVID-19 стала своеобразным триггером, ускорившим разработку и внедрение многих цифровых сервисов для населения и мигрантов. Так, для обеспечения беспрепятственного перемещения граждан и иностранного населения в ЕС была разработана система цифровых «ковидных» сертификатов, соответствующее программное обеспечение для проверки подлинности и система обмена информацией между странами-членами ЕС. Также мигранты получили возможность удаленной подачи документов для продления статусов. Это, безусловно, можно считать позитивными сдвигами в достижении евросолидарности.

По прошествии двух лет пандемии мы можем констатировать, что в целом Евросоюз как институциональное объединение справился с вызовами пандемии: удалось восстановить внутреннюю мобильность внутри ЕС, получили распространение новые практики работы с мигрантами различных категорий. Однако пандемия показала, что для стран-членов в критических ситуациях на первое место выходят национальные интересы, нежели интересы интеграционного объединения. Для Брюсселя последствия пандемии и проблемы в сфере регулирования международной миграции с большой вероятностью вызовут серьезные политические изменения, которые мы уже можем наблюдать.

Благодарности и финансирование:

Исследование выполнено при поддержке Совета по грантам Президента РФ № НШ-53.2022.2

Литература

Рязанцев С.В., Письменная Е.Е., Храмова М.Н. Трудовая миграция в условиях пандемии COVID-19 / В книге: Пандемия COVID-19: Вызовы, последствия, противодействие: [монография] / А.В. Торкунов, С.В. Рязанцев, В.К. Левашов и др.; Под ред. А.В. Торкунова, С.В. Рязанцева, В.К. Левашова; вступит. слово А.В. Торкунова. – М.: Изд-во «Аспект-Пресс», 2021. – С. 123 – 141.

Migration Policy Institute (MPI) Data Hub, 2020. Electronic resource. URL: <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/total-immigrant-and-emigrant-populations-country>

Eurostat data browser, 2021. Deaths (total) by month. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_MMONTN/default/table

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. COVID-19: temporary restriction on non-essential travel to the EU. Brussels, 16.03.2020. COM (2020) 115. Electronic resource. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:115:FIN>

Labour mobility and skills in response, recovery and post COVID-19 pandemic. COVID-19 response policy brief. 27.01.2021. IOM. Electronic resource. URL: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/policy_brief_labour_mobility_and_skills_in_covid_time_final_final_0.pdf

Managing international migration under COVID-19. OECD 2020. Electronic resource. URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2020-08/document.pdf>

Hogarth T. COVID-19 and demand for labour and skills in Europe. Early evidence and implications for migration policy. Issue brief of MRI Europe. February 2021. Electronic resource. URL: https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpie-hogarth_covid19-labour-final.pdf

EU and OECD Member States responses to managing residence permits and migrant unemployment during the COVID-19 pandemic – EMN-OECD Inform. Brussels: European Migration Network. July, 2020a. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/inform-1-eu-and-oecd-member-states-responses-managing-residence-permits-and_fr

Impact of COVID-19 on international students in EU and OECD Member States – EMN-OECD Inform. Brussels: European Migration Network. September, 2020b. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/inform-2-impact-covid-19-international-students-eu-and-oecd-member-states_en

Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex – annual aggregated data (rounded). Eurostat Database, 2022. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en

Coronavirus: Commission presents guidance on implementing EU rules on asylum and return procedures and on resettlement. European Commission, April, 2020. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_666

World Migration Report 2022. McAuliffe, M. and A. Triandafyllidou (eds.), 2021. International Organization for Migration (IOM), Geneva. Electronic resource. URL: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>

Ковид-мигранты наступают. Как вирус обострил в Европе проблемы с беженцами? // Аргументы и факты. 09.09.2020. Электронный ресурс. URL: https://aif.ru/politics/world/kovid-migranty_nastupayut_kak_virus_obostril_v_evrope_problemy_s_bezhencami

New Pact on Migration and Asylum. 29 September 2020. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en

Зверева Т., Карлович О. Общая миграционная политика ЕС: новый старт? // Международная жизнь. – 2021. № 7. Электронный ресурс. URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/2538>

Матюхова Е.И. Миграционный вызов ЕС в условиях пандемии COVID-19: проявление солидарности или угроза сплоченности? // Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН. – 2020, № 4. – С. 94-107. DOI: 10.20542/afij-2020-4-94-107

EU Digital Covid Certificate. European Commission, 2021. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_en

Digitale Einreiseanmeldung. Bundesministerium für Gesundheit, 2021. Electronic resource. URL: <https://www.einreiseanmeldung.de/#/>

Pre-Travel-Clearance. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, 2021. Electronic resource. URL: <https://entry.ptc.gv.at/>

В АТОР подвели туристические итоги 2021 г. Ассоциация туроператоров России, 2022. Электронный ресурс. URL: <https://www.atorus.ru/news/press-centre/new/58171.html>

References

Ryazantsev S.V., Pis'mennaya E.E., Khramova M.N. Trudovaya migraciya v usloviyah pandemii COVID-19 / V knige: Pandemiya COVID-19: Vyzovy, posledstviya, protivodejstvie: [monografiya] / A.V. Torkunov, S.V. Ryazantsev, V.K. Levashov i dr.; Pod red. A.V. Torkunova, S.V. Ryazantseva, V.K. Levashova; vstupit. slovo A.V. Torkunova. – M.: Izd-vo «Aspekt-Press», 2021. S. 123 – 141. [in Russian]

Migration Policy Institute (MPI) Data Hub, 2020. Electronic resource. URL: <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/total-immigrant-and-emigrant-populations-country> [in English]

Eurostat data browser, 2021. Deaths (total) by month. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_MMONTN/default/table [in English]

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. COVID-19: temporary restriction on non-essential travel to the EU. Brussels, 16.03.2020. COM (2020) 115. Electronic resource. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:115:FIN> [in English]

Labour mobility and skills in response, recovery and post COVID-19 pandemic. COVID-19 response policy brief. 27.01.2021. IOM. Electronic resource. URL: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/policy_brief_labour_mobility_and_skills_in_covid_time_final_final_0.pdf [in English]

Managing international migration under COVID-19. OECD 2020. Electronic resource. URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2020-08/document.pdf> [in English]

Hogarth T. COVID-19 and demand for labour and skills in Europe. Early evidence and implications for migration policy. Issue brief of MRI Europe. February 2021. Electronic resource. URL: https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpie-hogarth_covid19-labour-final.pdf [in English]

EU and OECD Member States responses to managing residence permits and migrant unemployment during the COVID-19 pandemic – EMN-OECD Inform. Brussels: European Migration Network. July, 2020a. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/inform-1-eu-and-oecd-member-states-responses-managing-residence-permits-and_fr [in English]

Impact of COVID-19 on international students in EU and OECD Member States – EMN-OECD Inform. Brussels: European Migration Network. September, 2020b. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/inform-2-impact-covid-19-international-students-eu-and-oecd-member-states_en [in English]

Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex – annual aggregated data (rounded). Eurostat Database, 2022. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en [in English]

Coronavirus: Commission presents guidance on implementing EU rules on asylum and return procedures and on resettlement. European Commission, April, 2020. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_666 [in English]

World Migration Report 2022. McAuliffe, M. and A. Triandafyllidou (eds.), 2021. International Organization for Migration (IOM), Geneva. Electronic resource. URL: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022> [in English]

Kovid-migranty nastupayut. Kak virus obostril v Evrope problemy s bezhencami? Argumenty i fakty. 09.09.2020. Elektronnyj resurs. URL: https://aif.ru/politics/world/kovid-migranty_nastupayut_kak_virus_obostril_v_evrope_problemy_s_bezhencami [in Russian]

New Pact on Migration and Asylum. 29 September 2020. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en [in English]

Matiukhova E.I. Migratsionnyi vyzov ES v usloviyah pandemii COVID-19: proyavlenie solidarnosti ili ugroza splochnosti? // Analiz i prognoz. Zhurnal IMEMO RAN, 2020, No. 4. pp. 94 –107. DOI: 10.20542/afj-2020-4-94-107

Zvereva T., Karpovich O. Obshchaya migratsionnaya politika ES: novyj start? // Mezhdunarodnaya zhizn'. 2021. No. 7. Elektronnyj resurs. URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/2538> [in Russian]

EU Digital Covid Certificate. European Commission, 2021. Electronic resource. URL: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_en [in English]

Digitale Einreiseanmeldung. Bundesministerium für Gesundheit, 2021. Electronic resource. URL: <https://www.einreiseanmeldung.de/#/> [in German]

Pre-Travel-Clearance. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, 2021. Electronic resource. URL: <https://entry.ptc.gv.at/> [in German]

V ATOR podveli turisticheskie itogi 2021 g. Associaciya turoperatorov Rossii, 2022. Elektronnyj resurs. URL: <https://www.atorus.ru/news/press-centre/new/58171.html> [in Russian]