

# *Европейская Миграционная Сеть*

**Временная и циркулярная миграция: эмпирические  
данные, современная практика управления и  
варианты дальнейшего развития в странах  
Европейского Союза**

**ноябрь 2011**

Данный сводный отчет отражает основные данные национальных отчетов исследования Европейской Миграционной Сети (ЕМС) по теме *Временная и циркулярная миграция: эмпирические данные, современная практика управления и варианты дальнейшего развития в странах-членах ЕС*, проведенного национальными контактными центрами ЕМС 24 стран-членов (**Австрия, Бельгия, Болгария, Чешская республика, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, Испания, Швеция, Великобритания**).

Целью данного исследования является иллюстрация различных стратегий и подходов к управлению процессами временной и циркулярной миграции и предоставление данных о характерных чертах данных стратегий, а также анализ и обобщение накопленного опыта, лучших практик и возможных вариантов развития стратегий, которые далее могут применяться на национальном и общеевропейском политическом уровнях. Также, данное исследование послужит основой для дальнейшей практической деятельности в области дальнейших исследований и развития циркулярной миграции как части политики в области миграции ЕС (на базе действующих Постановлений Совета Европы и Стокгольмской Программе). Со сводным отчетом, а также национальными отчетами, на которых он основан, можно ознакомиться на сайте <http://www.emn.europa.eu> в разделе "EMN Studies" (Исследования ЕМС). Некоторые национальные отчеты представлены на языках стран-членов и на английском языке.

Данный отчет составлен Поставщиком Услуг ЕМС (ГНК-COWI) в сотрудничестве с Европейской Комиссией и 24 национальными контактными центрами ЕМС (EMN NCP), участвующими в данной деятельности. Данный отчет необязательно отражает мнения и взгляды Европейской Комиссии, ГНК-COWI или Национальных Контактных центров ЕМС, выводы не являются обязательными к выполнению.

***"Europe Direct" - это служба, обратившись в которую, можно получить ответы на вопросы о Европейском Союзе***

**Номер бесплатной линии (\*): 00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*). Некоторые сотовые операторы не обеспечивают доступ к номерам 00 800, или звонок будет платным.

Более подробную информацию о Европейском Союзе можно найти на веб-сайте <http://europa.eu>

Люксембург: Издательство Европейского союза, 2011 год

ISBN 978-92-79-21026-6 doi:10.2837/67921

© European Union, 2011

# **СОДЕРЖАНИЕ**

## **1. ВВЕДЕНИЕ**

1.1 Методология

1.2 Ключевые вопросы, возникшие на основании других отчетов и исследований

*1.2.1 "Выигрыш" 1: влияние временной и циркулярной миграции на принимающее сообщество*

*1.2.2 "Выигрыш" 2: влияние временной и циркулярной миграции на мигрантов*

*1.2.3 "Выигрыш" 3: влияние временной и циркулярной миграции на страны происхождения*

*1.2.4 Выводы и рекомендации предыдущих исследований*

## **2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВРЕМЕННОЙ И ЦИРКУЛЯРНОЙ МИГРАЦИИ**

2.1 Определение ЕМС и понимание временной и циркулярной миграции

2.2 Определение временной и циркулярной миграции в странах-членах ЕС

*2.2.1 Временная миграция*

*2.2.2 Определения циркулярной миграции стран-членов ЕС*

## **3. ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ВРЕМЕННОЙ И ЦИРКУЛЯРНОЙ МИГРАЦИИ**

3.1 Временная и циркулярная миграции в контексте политики ЕС

3.2 Национальный контекст: взгляды и стратегии

*3.2.1 Политика в отношении временной миграции в странах-членах ЕС*

*3.2.2 Политика в отношении циркулярной миграции в странах-членах ЕС*

3.3 Ключевые элементы национальных стратегий

*3.3.1 Поддержка экономического развития стран-членов ЕС*

*3.3.2 Сотрудничество в области развития, «утечки умов» и «притока умов»*

*3.3.3 Благополучие и интеграция*

*3.3.4 Возвращение*

3.3.5 *Другие аспекты*

3.4 *Общественные дискуссии / консультации*

3.5 *Национальные оценки существующих стратегий, программ и исследований*

## **4. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ВРЕМЕННУЮ И ЦИРКУЛЯРНУЮ МИГРАЦИЮ**

4.1 *Законодательство ЕС*

4.2 *Рамки национальных законодательств*

4.2.1 *Визы и разрешения, регулирующие временную и циркулярную миграцию*

4.2.2 *Условия повторного въезда и разрешение на выезд*

4.2.3 *Другие права и условия, облегчающие циркулярную миграцию*

4.2.3 *Специальные условия в отношении миграции с целью обучения, стажировки и исследовательской деятельности*

4.3 *Соглашения о сотрудничестве с третьими странами*

4.3.1 *Двустороннее сотрудничество с третьими странами*

4.3.2 *Двустороннее сотрудничество с участием диаспор*

4.3.3 *Соглашения о возможности мобильного перемещения молодежи*

4.3.4 *Партнерства в области мобильности с третьими странами*

## **5. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ ПО ВРЕМЕННОЙ И ЦИРКУЛЯРНОЙ МИГРАЦИИ**

5.1 *Предоставление данных и сбор статистических данных по временной миграции*

5.1.1 *Длительность пребывания*

5.2.1 *Цель пребывания*

5.1.3 *Обзор национальных статистических данных по временной миграции*

5.2 *Предоставление данных и сбор статистических данных по циркулярной миграции*

5.3 *Предоставление данных и сбор статистических данных по сезонным работникам*

5.4 *Статистические данные по временной и циркулярной миграции (включая сезонную работу) по странам происхождения*

## **6. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ, МЕТОДЫ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ И АСПЕКТЫ ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАССМОТРЕНИЯ**

### 6.1 Основные выводы и заключения

*6.1.1 Развитие и продвижение политики в отношении временной и циркулярной миграции в странах ЕС находится еще на ранней стадии*

*6.1.2 Начальные оценки и обзоры показывают, что появляются эффективные методы работы*

*6.1.3 Отличие временной миграции от циркулярной миграции*

*6.1.4 Разнообразие национальных подходов к временной и циркулярной миграции*

*6.1.5 Опасения в отношении общественного мнения и восприятия временной и циркулярной миграции*

### 6.2 Выявленные основные потребности

*6.2.1 Гармонизация ключевых концепций и совершенствование процесса сбора данных*

*6.2.2 Целевые программы против поощрения спонтанных перемещений*

*6.2.3 Повышение осведомленности и улучшение обмена опытом и методами эффективной работы*

### 6.3 Другие аспекты для дальнейшего рассмотрения

*6.3.1 Гармонизация ключевых концепций и совершенствование процесса сбора данных*

*6.3.2 Оценка существующих программ/ политики и расширение процесса обмена опытом*

*6.3.3 Общие "принципы" временной и циркулярной миграции*

*6.3.4 Развитие целевых программ или поощрение спонтанных перемещений*

**Приложение:** "Временная миграция" и "циркулярная миграция" на языках стран-членов ЕС

**Таблица 1:** Определения временной миграции в странах-членах ЕС

**Таблица 2:** Определения циркулярной миграции в странах-членах ЕС

**Таблица 3:** Сотрудничество с третьими странами

**Таблица 4:** Источники статистических данных по временным мигрантам из третьих стран

**Таблица 5:** Временные мигранты из третьих стран (по годам и, где возможно, по уровню навыков мигранта)

**Таблица 6:** Статистика по количеству граждан третьих стран, вовлеченных в сезонную работу по годам

**БЛОК 1:** Выводы о вариантах дальнейших действий в ЕС в отношении временной и циркулярной миграции

## ***Вступительное слово***

Исследование ЕМС " *Временная и циркулярная миграция: эмпирические данные, современная практика управления и варианты дальнейшего развития в странах-членах ЕС*" был проведен двадцатью четырьмя национальными контактными центрами ЕМС (НКЦ ЕМС), работающими в **Австрии, Бельгии, Болгарии, Чешской Республике, Эстонии, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Венгрии, Ирландии, Италии, Латвии, Литве, Люксембурге, Мальте, Нидерландах, Польше, Португалии, Словацкой Республике, Словении, Испании, Швеции и Великобритании**, и предназначено для получения ответа на запрос Совета Европы, основанный на Заключении Совета и Стокгольмской программы в отношении дальнейших исследований и развития циркулярной миграции как неотъемлемой части политики ЕС в области миграции. Временная и циркулярная миграция интересны в рамках политики ЕС как формы миграции, которые могут иметь потенциал для удовлетворения потребностей в рабочей силе, при условии обеспечения возвращения мигрантов, что представляется взаимовыгодным как для мигранта, так и для его/ее страны проживания.

В контексте данной политики целью данного исследования является иллюстрация различных стратегий управления и подходов к регулированию процессов временной и циркулярной миграции, предоставление данных о характерных чертах данных стратегий, а также анализ накопленного опыта, лучших практик и возможных вариантов совершенствования стратегий, которые в дальнейшем могут применяться на национальном и европейском политическом уровнях. Исследование освещает период от 2004 до 2010 года, однако статистические данные приведены на период до конца 2009 года.

Во *Введении* (Раздел 1) представлен обзор *методологии* (Раздел 1.1), обзор *ключевых аспектов, полученных на основании отчетов и исследований* (Раздел 1.2), где представлены аргументы из академической литературы и существующих исследований, а также обзор влияния временной и циркулярной миграции на *сообщество принимающей страны* (Раздел 1.2.1); на *мигранта* (Раздел 1.2.2); и на *страну происхождения* (Раздел 1.2.3) – элементы так называемого "тройного выигрыша", связанного с данными формами миграции. Также представлены *заключения и рекомендации* (Раздел 1.2.4) этих исследований.

Исследование выявило, что понятия временной и циркулярной миграции различны в разных странах-членах ЕС. Для иллюстрации приведены *определения временной и циркулярной миграции* (Раздел 2), а сам раздел начинается с пояснения определения, данного в Глоссарии ЕМС (Раздел 2.1), затем определений стран-членов ЕС (Раздел 2.2), начиная со сравнения *определений временной миграции в странах-членах ЕС* (Раздел 2.2.1), заканчивая рассмотрением *определений циркулярной миграции в странах-членах ЕС* (Раздел 2.2.2). В общем, лишь у немногих стран-членов имеется свое определение циркулярной и временной миграции. Поэтому для целей национальных отчетов часто применялись определения из словарей, политических документов или определение, содержащееся в глоссарии ЕМС.

В исследовании ЕМС показано, что в данный момент *подходы к временной и циркулярной миграции* (Раздел 3) различны в странах ЕС. Для более полного понимания представлена *политика в рамках ЕС* (Раздел 3.1), а затем *национальная политика: взгляды и стратегии* (Раздел 3.2). *Ключевые аспекты* – то есть общие черты этих национальных подходов - описаны далее в Разделе 3.3. Ключевыми аспектами являются: *поддержка экономического развития страны-члена ЕС* ( Раздел 3.3.1); *сотрудничество в области развития, "утечки умов" и "притока умов"* (Раздел 3.3.2);

*благополучие и интеграция мигрантов* (Раздел 3.3.3); *обязательное возвращение* мигранта (Раздел 3.3.4); и *другие аспекты* (Раздел 3.3.5). В странах-членах ЕС также существуют различные мнения в отношении того, какие формы временной или циркулярной миграции являются положительными или отрицательными, а также проводится различная политика в отношении данных форм миграции. Также, в разделе 3.4 дан краткий обзор по существующему *общественному мнению* в отношении временной и циркулярной миграции, а также результаты *национальных оценок программ и стратегий* данных форм миграции (Раздел 3.5). Общественное мнение различно, и, хотя представители гражданского общества, ученые и мигранты признают потенциальные выгоды от реализации схем временной и циркулярной миграции, мнение о "тройном выигрыше" часто ставится под сомнение. Это отражено в результатах национальных оценок и исследований, которые показывают, что схемы временной и циркулярной миграции не могут гарантировать возвращение мигранта.

В четвертом разделе, представлен обзор *законодательства*, регулирующего временную и циркулярную миграцию в ЕС. Он начинается с данных о *законодательстве ЕС* (Раздел 4.1), как существующего, так и предложенного, и *национальных законодательствах* (Раздел 4.2). В целом, лишь в некоторых странах-членах ЕС имеются законы, относящиеся напрямую к временной или циркулярной миграции, хотя существуют отдельные положения в общем миграционном законодательстве, которые могут помочь в поощрении или ограничении таких форм миграции. *Системы виз и разрешений, регулирующих временную и циркулярную миграцию* (Раздел 4.2.1) показывают, что если разрешения нельзя продлевать, то такие системы возможно определить как ограничивающие временную миграцию; а если существующие правила в отношении выдачи разрешений на въезд и пребывание в стране позволяют постоянно выезжать и въезжать в страну в течение определенного периода, то считается, что данные системы поощряют циркулярную миграцию. Циркулярная миграция также зависит от особенностей *повторного въезда и условий выезда* (Раздел 4.2.2). В разделах 4.2.3 и 4.2.4 описаны *другие права и условия, облегчающие циркулярную миграцию*, а также *специальные условия, регулирующие миграцию с целью обучения, стажировки и исследовательской деятельности*, так как данные формы принято считать временной миграцией.

Одной из форм, с помощью которой возможно увеличение положительного эффекта от циркулярной и временной миграция для стран происхождения мигрантов, а также странам-членам ЕС, является заключение *Соглашений о сотрудничестве с третьими странами* (Раздел 4.3). В исследовании описываются особые типы соглашений между странами-членами и третьими странами, включая *двусторонние соглашения о сотрудничестве* (Раздел 4.3.1); договоры, включающие деятельность *диаспор* (Раздел 4.3.2), *Соглашения о возможностях мобильного перемещения молодежи* (Раздел 4.3.3), а также *Партнерства в области мобильности с третьими странами* (Раздел 4.3.4).

В разделе 5, представлена существующая *статистика по циркулярной и временной миграции*, где отмечены различные подходы к сбору данных, использованным источникам и объемам и качеству представленных статистических данных. В разделе 5.1 указаны специфические черты *получения данных и сбора статистических данных по временной миграции*, включая описания имеющихся данных в отношении *длительности пребывания* (Раздел 5.1.1) и *цели пребывания* (Раздел 5.1.2). Затем предоставлен сравнительный обзор и анализ национальных статистических данных (Раздел 5.1.3). Однако, поскольку в настоящее время существуют значительные различия в методах сбора данных, а также в подходах к определению понятия "временной миграции", сравнение возможно лишь на минимальном уровне. Затем, приведены специфические черты *сбора статистических данных по циркулярной миграции* (Раздел 5.2), а также обзор и обсуждение в отношении *статистики по сезонной занятости* (Раздел 5.3), которая может относиться как к временной, так и к циркулярной миграции. В конце приведена статистика по временной и циркулярной миграции по странам происхождения иностранных граждан (Раздел 5.4).

Исследование завершается описанием *появляющихся положительных стратегий в области управления временной миграцией и аспектов для дальнейшего рассмотрения* (Раздел 6). Одним из *основных выводов и заключений* (Раздел 6.1) является то, что развитие и продвижение политики в отношении временной и циркулярной миграции в странах-членах ЕС находится еще на ранней стадии (Раздел 6.1.1). Несмотря на то, что многие страны-члены ЕС включили элементы временной и циркулярной миграции в свою политику, законодательство и практику управления миграционными процессами, данные элементы все еще не являются системными. В то же время, следует отметить, что отчеты о начальных оценках существующих программ и политики в области временной и циркулярной миграции подтверждают положительное влияние данных программ на благосостояние мигрантов (Раздел 6.1.2), хотя данных о выгоде работодателей или родной страны не очень много.

В исследовании также сделан вывод, что понятия временной миграции и циркулярной миграции не сильно отличаются друг от друга в странах-членах ЕС (Раздел 6.1.3), но в подходах ко временной и циркулярной миграции (Раздел 6.1.4) и в отношении к ним общества (Раздел 6.1.5) можно наблюдать существенные различия.

На основании данных выводов, в конце публикации выявлены некоторые направления, которые, по мнению авторов, являются наиболее существенными для дальнейшего развития (Раздел 6.2). Таковыми направлениями являются гармонизация ключевых понятий, совершенствование методов сбора данных (Раздел 6.2.1), выбор основного подхода к управлению временной миграцией – развитие программ управляемой миграцией или поощрение "спонтанных" перемещений (Раздел 6.2.2), а также повышение осведомленности и стимулирование обмена имеющимся опытом и практиками (Раздел 6.2.3). Наконец, в заключении, в разделе 6.3. представляются *аспекты для дальнейшего рассмотрения*, в частности для развития политики в отношении данных форм миграции.



## 1. ВВЕДЕНИЕ

Европейская миграционная сеть (ЕМС)<sup>1</sup> была учреждена Решением Совета 2008/381/ЕС<sup>2</sup> и служит для предоставления актуальной, объективной, надежной и достоверной информации по вопросам миграции и делам беженцев с целью поддержки формирования политики ЕС по данным вопросам. Также организация предоставляет информацию для широкой публики.

Целью исследования "Временная и циркулярная миграция: эмпирические свидетельства, современная практика управления и варианты будущего развития в странах-членах ЕС" является предоставление обзора различных стратегий, взглядов и концепций стран-членов ЕС, а также действующих законодательств, программ и мер в области управления процессами временной и циркулярной миграции. Исследование также направлено на формирование лучшего понимания основных черт и характеристик временной и циркулярной миграции из третьих стран и включает обзор и анализ существующих статистических данных и фактических доказательств. Наконец, одной из задач исследования был обзор имеющегося опыта в области создания программ временной миграции, анализ полученных уроков в данной сфере, а также выявление лучших стратегий и практик управления, для дальнейшего развития политики ЕС в данной области как на национальном, так и общеевропейском уровнях. Исходя из этого, исследование ЕМС также служит для того, чтобы ответить на запрос Совета рассмотреть Решения Совета и Стокгольмскую Программу в области развития циркулярной миграции как части миграционной политики ЕС.

В сводном отчете представлены основные сведения Национальных Отчетов по 24 странам ЕМС: **Австрии, Болгарии, Чехии, Эстонии, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Венгрии, Ирландии, Италии, Латвии, Литвы, Люксембургу, Мальте, Нидерландам, Польше, Португалии, Словакии, Словении, Испании, Швеции и Великобритании**, отображающие самые важные аспекты, с учетом общеевропейской позиции и подходов ЕС. Сведения, представленные в данном документе, относятся к периоду с 2004 по 2010 годы. Более подробную информацию по представленным темам можно найти в национальных отчетах<sup>3</sup> и рекомендуется изучить данные отчеты для получения подробной информации в отношении положения каждой страны-члена ЕС. Хотя временная и циркулярная миграция являются отдельными понятиями, зачастую политика, законодательство и стратегии относятся в обоих типам миграции, используют одинаковые определения и положения. Это также влияет на способы сбора данных, и может быть трудно разграничить временную миграцию, являющейся единичной (то есть временной), и повторяющуюся миграцию (то есть циркулярную).<sup>4</sup> По этой причине две формы миграции в данном исследовании описываются совместно.

### 1.1 Методология

Национальные отчеты основаны на общих исходных параметрах и методиках, разработанных экспертами ЕМС и соблюдаемых НКЦ ЕМС для обеспечения, насколько возможно, сопоставимости полученных данных и облегчения подготовки сводного отчета.

<sup>1</sup> Более подробную информацию о ЕМС, включая отчеты, можно получить на сайте [www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu)

<sup>2</sup> В наличии на сайте <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0381:EN:NOT>.

<sup>3</sup> В наличии на сайте: [www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu), раздел "EMN Studies" (Исследования ЕМС).

<sup>4</sup> См. также разделы 1.2 и 6.1.3.

Эксперты ЕМС, как правило, не проводят первичных эмпирических исследований, основывая свою работу на сборе и оценке уже имеющихся данных и информации. В соответствии с данной обычной практикой, национальные отчеты по странам-членам ЕС, в основном, основывались на анализе материалов и документации по существующему законодательству, отчетам, обзорам литературы и статистики, которые предоставляют государственные органы стран (Департаменты и Управления Министерств<sup>5</sup>, Центральные Бюро статистики и регистры), научно-исследовательские организации, экспертные оценки, международные организации (такие как МОМ), а также средства массовой информации (пресса и интернет). При составлении отчета, некоторые эксперты ЕМС ссылались также на дополнительное исследование ЕМС, проведенное в 2010 году и называвшееся "Удовлетворение потребности в рабочей силе посредством миграции"<sup>6</sup>. Ряд экспертов также использовал исследования и информацию, полученную от неправительственных организаций и иммигрантских сообществ (**Бельгия, Чешская Республика, Греция, Франция, Италия, Люксембург, Португалия**).

Для подготовки данного отчета, в некоторых странах-членах ЕС (**Австрия, Бельгия, Греция, Люксембург, Нидерланды, Испания**) был проведен ряд интервью со специалистами государственных органов власти, учеными, исследователями и представителями НПО. Например, в **Греции**, Национальный отчет в большой степени основан на ключевых интервью со специалистами миграционных служб, учеными, экспертами в области миграции и представителями самих мигрантов.

Все страны, участвовавшие в исследовании, смогли предоставить единообразные данные по временной миграции, настолько это было возможно. Например, большинство стран-членов (**Австрия, Бельгия, Чешская Республика, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Польша, Португалия, Испания**) смогли предоставить данные по выданным временным разрешениям, в то время как другие страны (**Австрия, Бельгия, Франция, Германия, Нидерланды, Италия, Словацкая Республика**) предоставили данные по выданным разрешениям и периоде (длительности пребывания). Большинство стран предоставили данные по сезонным работникам (**Австрия, Бельгия, Чешская Республика, Германия, Греция, Финляндия, Франция, Венгрия, Италия, Польша, Словения, Испания, Швеция, Великобритания**), а другие предоставили статистику по другим типам временных мигрантов, например, студентам (**Австрия<sup>7</sup>, Бельгия, Эстония, Финляндия, Венгрия, Ирландия, Латвия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Словения, Испания, Великобритания**), и исследователям (**Австрия, Бельгия, Франция, Венгрия, Ирландия, Италия, Нидерланды, Испания**). Однако, предоставление статистических данных по циркулярной миграции и перемещениям "туда и обратно" вызвало у стран-членов ЕС большие трудности. **Австрия, Германия и Швеция** - это единственные страны, которые смогли предоставить статистические отчеты по циркулярной миграции, в то время как другие страны указали, что часть сезонных работников скорее всего является циклическими (или многократно въезжающими) мигрантами.

Кроме того, данные, предоставляемые странами-членами ЕС, трудно сравнить из-за разных качественных и количественных подходов, принятых в данных странах. Например, в **Швеции** определение циркулярной миграции полностью отличается от определения, приведенного в глоссарии ЕМС (см. Раздел 2) и включает также миграцию собственных граждан (не только иностранных). Более того, из-за способа регистрации граждан третьих стран в регистрах населения статистика по циркулярной миграции включает только граждан третьих стран, которые пребывают в стране-члене ЕС, по меньшей мере, один год. Далее, возникают сложности при получении статистических данных по

<sup>5</sup> В основном, департаменты и службы Министерств Внутренних Дел и Миграционных ведомств (общие данные и политика в отношении временной и циркулярной миграции), Министерств Иностранных Дел (данные по визам и пребыванию сроком до 3 месяцев), Министерств Труда, Социальной Политики и Образования (данные по занятости, социальным льготам и студентам).

<sup>6</sup> См. на сайте: [www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu), раздел "EMN Studies" (Исследования ЕМС).

<sup>7</sup> Только за 2010 год.

временной миграции, поскольку не существует международных инструкций в отношении того, как такой статус может быть получен. Во всех странах-членах ЕС выдается "разрешение на временное пребывание", то есть разрешение на пребывание с ограниченным сроком действия. Однако это может означать как то, что пребывание будет

временным, так и то, что временное разрешение было выдано перед выдачей более длительного или постоянного разрешения. Как следствие, статистика по выданным или действующим в данный момент разрешениям на временное пребывание не может с точностью отражать объемы временной миграции.

## 1.2 Ключевые вопросы, возникшие на основании других отчетов и исследований

Список литературы по основным источникам по тематике циркулярной миграции приведен в документе "Информационные источники по миграции" Института Миграционной Политики<sup>8</sup>. В дополнение к этому, Консорциум прикладных исследований по международной миграции (КПИММ) провел исследование по циркулярной миграции<sup>9</sup>, также как и другой исследовательский институт, MIREM<sup>10</sup>. В данном разделе приведен обзор выводов более ранних исследований и научных работ по временной и циркулярной миграции, а также проведен критический анализ гипотезы "тройного выигрыша" - то есть предположения, что данные формы миграции могут иметь положительное влияние для мигранта, работодателя и страны происхождения мигранта. В этой связи, данный раздел разделен по этим трем "выигрышам", где описано влияние на эти три ключевых момента.

Временная и циркулярная миграция - это две формы миграции, которые в последнее время все больше интересуют политиков. До этого временная и циркулярная миграция уже стали предметом интереса исследователей<sup>11</sup>. Циркулярная миграция зачастую считается одной из форм временной миграции<sup>12</sup>, когда временное пребывание повторяется позднее еще раз. Политики и исследователи считали данный вид миграции "инструментом", который создает ситуацию "тройного выигрыша", имеющей троих выгодоприобретателей: принимающее сообщество, недостаток рабочей силы которого восполняется за счет миграции; мигрант, который будет иметь больше возможностей устроиться на работу; и страна происхождения мигранта, которая приобретает выгоду от переводов денежных средств, а также от новоприобретенных навыков возвращающегося мигранта. Хотя циркулярная и временная миграция не всегда имеет целью получение работы, часто ее причиной становятся именно экономические соображения (работа, учеба или стажировка). С начала двадцать первого века эти формы миграции все чаще становятся частью программы политических программ ЕС в области миграции (см. Раздел 3.1). Ежегодные отчеты по стратегиям 2009 и 2010 годов<sup>13</sup> показывают, что на национальном уровне некоторые страны-члены ЕС планируют, разрабатывают или уже реализуют программы и/или стратегии, включающие аспекты временной или циркулярной миграции. В других странах полезность таких стратегий и программ все еще рассматривается.

<sup>8</sup> См. <http://www.migrationinformation.org/results.cfm>

<sup>9</sup> <http://www.carim.org/index.php?areaid=8&contentid=210&sortVar=country&pubResTopic=5&hideSearch=TRUE&callSeries=5>

<sup>10</sup> См., например, "Исследование возвратной миграции в Магриб" на сайте <http://www.mirem.eu>

<sup>11</sup> См., например, Чапман и Протеро (1985) *Циркуляция в Странах третьего мира*; Скелдон (1977) *Эволюция миграционных моделей во время урбанизации в Перу* American Geographical Society (Американское географическое сообщество), 67:4, стр.394-411; Зелинский (1971) *Гипотеза преобразования мобильности* American Geographical Society 61:2, стр. 219-249

<sup>12</sup> См. П. Викрамасекара (2011) "Циркулярная миграция: тройной выигрыш или тупик", Global Union Research Network (GURN) (Глобальная сеть исследований Союза), Материалы для обсуждения, № 15. См. также: Триандафиллиду А. (2011) "Добиться невозможного? Перспективы и ограничения партнерских отношений в области перемещений и циркулярной миграции".

<sup>13</sup> <http://www.emn.europa.eu>, раздел "Annual Policy Reports" (ежегодные отчеты)

На самом деле, многие страны-члены ЕС все больше обращают внимание на циркулярную миграцию, нанимая иностранных работников на временные сезонные работы, например, в сельском хозяйстве, в сфере обслуживания и туризма<sup>14</sup>. В последнем рабочем документе<sup>15</sup> Рабочей Группы по временной и циркулярной миграции Центра Изучения Европейской Политики (ЦЕП)<sup>16</sup>, говорится:

*“Расширение ЕС и постепенная интеграция трудовых рынков Европы также привели к большей мобильности работников внутри границ ЕС, когда многие работники устраиваются на работу в другой стране-члене ЕС, не планируя оставаться в ней навсегда. Это привело к волне временной и циркулярной миграции. В последующие годы Европе - с учетом старения и сокращения населения - потребуется рабочая сила и навыки мигрантов. Некоторые будут пребывать на временной основе, другие - на длительный срок или на постоянной основе. Именно в этом контексте в Европейской Комиссии и некоторых странах-членах ЕС вновь возник интерес к принятию на работу не только квалифицированных мигрантов (по системе "Голубая карта" или балльной системе), но и других категорий иностранных работников, привлекаемых на временной основе.”*

Поэтому возникает все больший интерес к вопросам управления временной и циркулярной миграцией через программы и двусторонние соглашения. Правительства, неправительственные организации и ученые также все больше начинают интересоваться исследованиями влияния временной и циркулярной миграции и тестировании концепции так называемого "тройного выигрыша". В данном Разделе представлены ключевые выводы последних исследований в соответствии с концепцией "тройного выигрыша". Анализ показывает, что, хотя данные формы миграции могут иметь принести выгоду, в частности, для принимающего общества, существуют и проблемы, в частности, при оценке степени влияния эффективности данного типа миграции на самого мигранта.

### **1.2.1 "Выигрыш" 1: влияние временной и циркулярной миграции на принимающее сообщество**

Как временная, так и циркулярная миграция могут оказывать положительное влияние на экономику принимающих стран. По этой причине, обсуждался вопрос о том, что временная и циркулярная миграция "в основном определяются" экономическими интересами принимающей страны<sup>17</sup>. Временная и циркулярная миграция дает принимающему обществу возможность реагировать на быстрый рост отдельных отраслей экономики и снижает недостаток рабочей силы. Более того, временная миграция предполагает меньшие расходы на интеграцию иностранного работника, что сокращает затраты принимающего сообщества в краткосрочном периоде<sup>18</sup>.

Некоторые эксперты утверждают, что при *циркулярной* миграции, когда мигрант получает возможность повторного въезда в принимающую страну позднее, поощряется возвращение мигранта в страну происхождения и осуществляется предотвращение более длительных пребываний мигрантов.

<sup>14</sup> См. также: Ньюленд, Кетлин, Аарон Терразас и Довелин Ранневиг Агуниас, *Учимся на примерах: опыт в области циркулярной миграции* сентябрь 2008 г. В наличии на сайте <http://www.migrationpolicy.org/pubs/Insight-IGC-Sept08.pdf>

<sup>15</sup> Рабочий документ № 35: Временная и циркулярная миграция: возможности и трудности". В наличии на сайте [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/documents/uploads/pub\\_1237\\_temporary\\_and\\_circular\\_migration\\_wp35.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/documents/uploads/pub_1237_temporary_and_circular_migration_wp35.pdf)

<sup>16</sup> Рабочая Группа по циркулярной миграции Центра Изучения Европейской Политики была учреждена во время проведения Исследования ЕМС. В рамках ее работы в 2010 году было проведено несколько семинаров для обсуждения ключевых аспектов временной и циркулярной миграции, а также миграции, ведущей к переселению для выяснения, могут ли стратегии в отношении временной и циркулярной миграции быть частью политики устойчивого развития экономических и социальных моделей Европы с учетом ситуации старения нации. В семинарах участвовали ЕМС, а также иные специалисты и практики. В итоговом документе, Рабочая Группа представила несколько рекомендаций. Данные рекомендации в основном сосредотачивают внимание на том, как могут быть решены проблемы с недостатком рабочей силы в принимающей стране при условии возвращения мигранта, а также отмечают важность предотвращения эксплуатации мигрантов, занятых в сезонной и несезонной работе временного и циркулярного типа и расширения возможностей развития стран происхождения мигрантов.

<sup>17</sup> Серхио Каррера, Рауль Эрнандес и Сагрера *Экстернализация Иммиграционной политики ЕС: Мобильность или небезопасные партнерства?* Октябрь 2009 года.

<sup>18</sup> Викрамасекара П. (2011)

(то есть нерегулярной миграции): например, в отношении сезонных работников в США "[они] возвращаются в родную страну... только если имеются гарантии того, что они смогут вернуться [в принимающую страну]." <sup>19</sup>

Напротив, в другом исследовании, подготовленном в рамках межправительственных консультаций по вопросам миграции, предоставления убежища и беженцам, семинару по циркулярной миграции <sup>20</sup>, утверждалось, что *"многие из существующих программ (по временной/циркулярной миграции), которые направлены на "усиление" циркулярности, в действительности создают предпосылки к нелегальной миграции. Такими предпосылками являются краткосрочные контракты и запрет на продление пребывания в стране, а также привязка выдаваемых разрешений на работу к определенному работодателю"*.

Традиционно, схемы временной и циркулярной миграции ассоциируются с низкоквалифицированным сезонным трудом. В связи с этим, в ситуациях, когда страны ЕС начинают применять схемы временной и циркулярной миграции по отношению к высококвалифицированным работникам, возможно возникновение определенных сложностей в ходе реализации данных программ. Во-первых, работодатели принимающей страны, скорее всего, не захотят отпустить высококвалифицированного работника, поэтому вряд ли занятость будет временной/циркулярной <sup>21</sup>. Во-вторых, существует риск того, что, приглашения работников в страну на только временной основе, делают временные схемы (включая "циркулярные" схемы, которые не гарантируют возможности повторного въезда) непривлекательными для квалифицированных работников, которые могут найти альтернативную работу в другом месте. В качестве аргумента, приводился пример того, что такие ограничения стали причиной того, что программа по привлечению высококвалифицированных иностранных работников технических специальностей в Германии не достигла квоты в 5000 иностранных работников <sup>22</sup>.

## 1.2.2 "Выигрыш" 2: влияние временной и циркулярной миграции на мигрантов

В то время как циркулярная миграция предоставляет несколько преимуществ для принимающего общества, по данным некоторых исследований, выгода для мигранта менее гарантирована. Схемы временной и циркулярной миграции зачастую подвергаются критике как программы привлечения "труда, а не людей". <sup>23</sup> Иными словами, в рамках данных программ принимающее сообщество не проявляет заинтересованности инвестировать свои средства в благосостояние и интеграцию мигранта, когда такой мигрант пребывает в стране только ограниченный срок, соответственно и мигрант не заинтересован в интеграции в принимающее сообщество. Кроме того, принимающее сообщество, желающее развивать программы временной миграции, не будет иметь намерений развивать интеграционные программы для временных мигрантов из-за боязни того, что временные мигранты останутся в стране навсегда <sup>24</sup>. В отчете Центра Изучения Европейской Политики, отрывок из которого приведен выше, отмечается, что необходимо обеспечить запрет эксплуатации временных и сезонных иностранных работников. Продолжительная циркулярная миграция может быть изолирующей для мигрантов, так как в конечном итоге эти работники не имеют возможности постоянно проживать в одном месте <sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Вейл П. (2011) Циркулярная миграция или постоянная иммиграция. Меморандум о положении дел по интеграции мигрантов в принимающее общество, подготовленный для встречи 14 марта 2011 года.

<sup>20</sup> Ньюленд К. и др. (2008)

<sup>21</sup> Викрамасекара (2011)

<sup>22</sup> Триандафиллиду А. (2011) "Добиться невозможного? Перспективы и ограничения партнерских отношений в области перемещений и циркулярной миграции".

<sup>23</sup> Викрамасекара П. (2011)

<sup>24</sup> Дагмар Хилперт, Родерик Паркс: Раздельное гражданство: Интеграция иммигранта в рамках циркулярной миграции, AIES Fokus 01/2011.

<sup>25</sup> Триандафиллиду А. (2011)

В случае временной миграции вряд ли работодатели будут заинтересованы в обучении мигранта в интересах его/ее личного развития, в особенности, если принять во внимание тот факт, что данные работники чаще всего выполняют низкоквалифицированную работу (а именно такую работу чаще всего выполняют временные мигранты). Например, эксперты утверждают, что *“хорошо известно, что сделки по таким контрактам часто являются неравными в пользу принимающей страны. Мы ожидаем, что мигранты получают и привезут домой новые навыки и профессиональный опыт, приобретенный в период трудоустройства за рубежом, однако работодатели не стремятся инвестировать в профессиональное обучение и образование временных мигрантов, занятых в низкоквалифицированных областях”*.<sup>26</sup> Кроме того, в данной работе говорится, что мигранты могут потерять и в финансовом плане, участвуя в схемах временной миграции, поскольку отъезд в свою страну стоит денег, также как как денег стоят и услуги посреднических организаций, к которым прибегают мигранты при поиске работы. То есть программы временной миграции могут приводить к эксплуатации мигрантов, предоставляя им меньше прав и возможностей.

Напротив, схемы циркулярной миграции, которые дают мигрантам шанс улучшить свои навыки и вернуться в страну, сохраняя право на возвращение и пребывание в стране-члене ЕС (или, в случае диаспор, сохранить свое право на проживание в стране-члене ЕС), предоставляют гражданам третьих стран возможность внести свой вклад в развитие своей страны, используя свои деловые, профессиональные, общественные навыки<sup>27</sup>.

Поэтому влияние на мигранта зависит от того, какой именно подход к временной и циркулярной миграции принят в принимающей стране: то есть от того, кто контролирует управление процессами временной и циркулярной миграции (то есть условиями въезда, пребывания и возвращения) - принимающее сообщество или мигрант, который сам решает, когда приезжать и уезжать, создавая "спонтанные" формы миграции, которые не контролируются извне.

### 1.2.3 "Выигрыш" 3: влияние временной и циркулярной миграции на страну происхождения мигранта

Выгоды страны происхождения в большинстве своем зависят от выгод, получаемых мигрантом. Как указано выше, если мигрант получает возможность приобрести новые профессиональные навыки и опыт в принимающей стране, после возвращения, он/а будет иметь больше возможностей внести вклад в развитие родной страны<sup>28</sup>. Однако, некоторые из экспертов полагают, что если даже мигрант и приобретает новые профессиональные навыки, которые могут принести пользу в его/ее родной стране, тот факт, что в программах временной/циркулярной миграции участвует очень небольшое количество граждан третьих стран, означает, что влияние таких мигрантов на развитие своих стран довольно ограничено<sup>29</sup>. Несмотря на это, за последние два десятилетия перевод денежных средств мигрантами стал основным глобальным ресурсом, влияющим на благосостояние стран происхождения мигрантов. Также, было отмечено, что именно спрос на иностранную рабочую силу и денежные переводы стали причинами роста циркулярной миграции. Также следует обратить внимание на циркулярную миграцию, при которой поощряется установление связей диаспор с родными странами, которые также могут привести к развитию знаний и возможностей в странах третьего мира<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Викрамасекара (2011)

<sup>27</sup> Вейл П. (2011) Циркулярная миграция или постоянная иммиграция. Меморандум о положении дел, подготовленный для собрания 14 марта 2011 года по интеграции мигрантов в принимающее сообщество.

<sup>28</sup> Триандафиллиду А. (2011)

<sup>29</sup> Викрамасекара П. (2011) "Циркулярная миграция: тройной выигрыш или тупик", Global Union Research Network (Глобальная Исследовательская Сеть), Материалы для обсуждения, № 15.

<sup>30</sup> Стив Ветровец, 'Циркулярная миграция: шаг в развитии мировой политики?' 2007, документ 4, Международный институт миграции, Университет Оксфорда. В наличии на сайте: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp4-circular-migration-policy.pdf>

## 1.2.4 Выводы и рекомендации предыдущих исследований

Существующие исследования показывают, что существует необходимость обеспечения баланса между потребностями принимающего общества и мигранта (а также его/ее родной страны). В частности, в данных исследованиях указывается, что если страна-член ЕС ставит перед собой цель способствовать предотвращению эксплуатации мигрантов, правительствам данных стран необходимо разрабатывать и внедрять защитные меры по предотвращению эксплуатации именно в программы временной трудовой миграции.

Программы, схемы и законодательства предоставляют собой средства, с помощью которых принимающее сообщество может контролировать временную и циркулярную миграцию. В то же время, ряд других исследователей и аналитиков рекомендуют для обеспечения максимального вклада циркулярной миграции в развитие стран происхождения, поддерживать "спонтанный" характер данных программ, то есть сохранять условия, при которых мигрант определяет, когда и как возвращаться в родную страну<sup>31</sup>. Также, исследователями делается вывод о том, что *"гибкие системы выдачи разрешений на долгосрочное/постоянное пребывание и двойное гражданство [то есть меры, которые обеспечивают больший контроль мигранта] также увеличивают циркулярные потоки"*.<sup>32</sup> Эти авторы также считают, что исследование процессов спонтанной циркулярной миграции будет являться лучшим источником информации для последующего развития программ временной и циркулярной миграции. В другом исследовании<sup>33</sup>, в котором оценивается эффективность партнерских соглашений в области мобильности (которые обычно приводят к развитию циркулярной миграции), говорится, что партнерские соглашения *"не только полезны для улучшения сотрудничества с wybranymi третьими странами [но и зависят] от той степени, в которой данные партнерства отвечают потребностям в лучшем трудоустройстве, большем доходе, приобретению навыков, равенству отношений и прав мигрантов"*. Это также перекликается с выводами другого исследования<sup>34</sup>, в котором говорится, что *"программы временной миграции могут достичь устойчивых результатов, если они являются частью более широкого и всеобъемлющего подхода в области управления миграционными процессами"* и добавляется: *"Для этих целей необходимо прояснить, при каких условиях временное пребывание может стать постоянным"*.

## Раздел 2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВРЕМЕННОЙ И ЦИРКУЛЯРНОЙ МИГРАЦИИ

В данном разделе приведен общий обзор различных определений временной и циркулярной миграции. Сначала приведены определения, используемые на уровне ЕС (Раздел 2.1), а затем определения, используемые на национальном уровне стран-членов ЕС (Раздел 2.2). В целом, можно сказать, что в большинстве стран-членов ЕС в настоящее время не существует четких определений понятиям "циркулярная миграция" и "временная миграция", но если определения существуют, здесь приведены их различия. Именно в связи с неразвитостью терминологии и понятийного аппарата в области временной и циркулярной миграции, межстрановой анализ и сравнение данных форм миграции на уровне ЕС представляется затруднительным.

<sup>31</sup> См. конечный отчет Парламентского комитета по циркулярной миграции и развитию Швеции (CiMU), март 2011 года.

<sup>32</sup> Ньюленд, Кетлин, Аарон Терразас и Довелин Ранневиг Агуниас, *Учимся на примерах: опыт в области циркулярной миграции* сентябрь 2008 г. В наличии на сайте <http://www.migrationpolicy.org/pubs/Insight-IGC-Sept08.pdf>

<sup>33</sup> Жан-Пьер Кассарино, *Партнерские отношения в области перемещений ЕС: новый компромисс*, Институт Европейского университета, сентябрь 2009 г.

<sup>34</sup> С. Ангенедт, Комментарии по стратегическому планированию номер 11, Немецкий институт Международных отношений и безопасности, июнь 2007 г., [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4058](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4058)

## 2.1 Определение ЕМС и понимание временной и циркулярной миграции

В соответствии с Глоссарием ЕМС<sup>35</sup>, термины "временная миграция" и "циркулярная миграция" имеют следующие значения:

### *Временная миграция*

Определяется как "миграция с определенной целью, либо мотивом, с последующим намерением либо вернуться в страну своего происхождения, либо переместиться далее".

Глоссарий ЕМС также отмечает, что, в отношении развития политики ЕС, временная миграция также может быть рассмотрена в контексте, *помимо прочего*, циркулярной миграции и сезонной занятости.

### *Циркулярная миграция*

В Глоссарии ЕМС определяется как "повторение легальной миграции одним и тем же лицом между двумя или более странами". Примеры приведены в документе "Положении Комиссии по циркулярной миграции и партнерским соглашениям в области мобильности между Европейским Союзом и третьими странами" (СКМ (2007) 248 финальное)<sup>36</sup> а именно:

#### *(1) Циркулярная миграция граждан третьих стран, проживающих в ЕС*

Данная категория циркулярной миграции дает людям возможность принять участие в деятельности (деловой, профессиональной, благотворительной или другой) в родной стране, сохраняя их право на постоянное проживание в одной из стран-членов ЕС. В данную категорию входят различные группы, например:

- Предприниматели, работающие в ЕС и желающие начать деятельность в своей родной стране (или другой третьей стране); и
- Врачи, профессора и другие профессиональные работники, желающие оказывать поддержку родной стране, выполняя часть профессиональной деятельности в этой стране.

#### *(2) Циркулярная миграция лиц, проживающих в третьих странах*

Циркулярная миграция может создать возможности для лиц, граждан третьих стран, приехать временно в ЕС работать, учиться, получать дополнительную квалификацию или совмещать несколько данных целей, при условии, что в конце периода, на который им разрешено временное пребывание в стране, они должны будут вернуться в страну своего основного проживания и к своей прежней деятельности. Цикличность может усиливаться, если мигранты получают возможность по возвращении сохранить в некотором роде льготные права на въезд и выезд из страны-члена ЕС, в которой они временно пребывали, например, в форме упрощенной процедуры получения разрешения на повторный въезд.

В данную категорию входит множество ситуаций, включающих весь спектр мигрантов, в том числе:

<sup>35</sup> В наличии на сайте: [www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu), раздел "EMN Glossary" (Глоссарий ЕМС).

<sup>36</sup> Положение Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Комитету Европы по экономическому и социальному развитию и Региональным комитетам по циркулярной миграции и партнерским соглашениям в области мобильности между Европейским Союзом и третьими странами" (СКМ (2007) 248), в наличии на сайте: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0248:EN:NOT>



- Граждан третьих стран, желающих работать на временной основе в ЕС, например, сезонных работников;
- Граждан третьих стран, желающих учиться или повышать квалификацию в Европе перед возвращением в родную страну;
- Граждан третьих стран, которые, по завершении обучения, перед возвращением желают получить работу в ЕС (например, в качестве стажеров) для получения профессионального опыта, который сложно получить дома;
- Исследователей из третьих стран, которые реализуют исследовательские проекты в ЕС;
- Граждан третьих стран, которые желают принять участие в межкультурных обменах и другой деятельности в области культуры, активной гражданской позиции, образования и молодежных обменах (как, например, стажировки, семинары, мероприятия, учебные поездки);
- Граждан третьих стран, которые желают выполнять безвозмездную добровольную работу, преследуя цели общих интересов ЕС.

На основании данных определений и учитывая разницу между двумя терминами, принято считать, что *временная миграция* относится к единичным перемещениям и *ограниченному* времени пребывания в ЕС, тогда как *циркулярная миграция* рассматривается в контексте *перемещений в страну и обратно* между ЕС и родной страной в соответствии с упрощенными процедурами получения разрешений для данного типа мигрантов. В зависимости от определений данных терминов, разработанных в странах-членах ЕС, данные понятия могут включать, а могут не включать указаний на (минимальную или максимальную) продолжительность пребывания.

## 2.2 Определение временной и циркулярной миграции в странах-членах ЕС

Степень проработанности официальных или "рабочих" определений терминов циркулярной и временной миграции существенно отличается от страны к стране. В целом, их можно разделить на следующие категории:

- I. Страна-член ЕС имеет официальное определение/ законодательно закрепленное определение;
- II. В стране-члене ЕС нет официального определения, но на национальном уровне используется "рабочее" определение;
- III. В стране-члене ЕС нет официального определения, но для нее, только для целей проведения исследований, использовалось какое-либо определение (основанное на определении Глоссария ЕМС или других источников);
- IV. В Стране-члене ЕС вообще нет определения (и не предложено для целей проведения исследования).

Последующая часть данного раздела посвящена национальным определениям временной миграции (Раздел 2.2.1) и циркулярной миграции (Раздел 2.2.2).

### 2.2.1 Временная миграция

Как показано в Таблице 1, ни в одной Стране-члене ЕС нет четкого официального или законодательно закрепленного определения временной миграции. В некоторых странах (**Бельгия, Финляндия, Германия, Латвия, Литва, Португалия, Испания, Швеция, Великобритания**), однако, существуют рабочие определения, например, являющиеся частью программ, концепция и стратегических документов (**Швеция**) или

частью национального законодательства (**Великобритания**). Если определения не существует, для некоторых стран (**Австрия, Болгария, Чешская Республика, Эстония, Франция, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Нидерланды, Польша, Словацкая Республика**) с целью проведения исследования использовалось определение Глоссария ЕМС или другие определения из научных источников. **Люксембург** основывал рабочее определение временного мигранта на законодательстве, но предоставляется и научное определение.

Представляется существенным четкое разграничение "временной миграции", целью которой является возвращение в родную страну либо переезд в другую страну после определенного периода пребывания и "других" видов временной миграции. Первая категория включает в себя, например, сезонных работников и исследователей из третьих стран, получающих дотации университетов ЕС, но не теряющих связи с университетом родной страны. Последняя категория относится к тем ситуациям, когда пребывание в стране ЕС ограничена во времени в связи с условиями допуска и получения разрешения на пребывание, но при котором тем не менее, иностранный гражданин имеет намерение (и желание) остаться в стране на постоянной основе. При отсутствии четкого определения в странах, неясно, какой именно тип временной миграции определяется. Например, в **Латвии**, не существует четкого разграничения, и определение временной миграции относится также и к временному пребыванию без учета намерения вернуться в родную страну. Лицо считается временным мигрантом до момента получения разрешения на постоянное проживание. И напротив, в **Германии**, некоторые части законодательства, регулирующие выдачу разрешений гражданам третьих стран, сосредоточивают свое внимание на временных мигрантах, которые затем возвращаются в родную страну, в то время как иные положения законодательства изначально подразумевают постепенный переход статуса временного пребывания в постоянное проживание. В **Австрии** Закон о пребывании и проживании разграничивает понятия "пребывание", являющееся непостоянным (то есть временным) и "проживание", относящееся к постоянному проживанию и, в конечном итоге, получению гражданства.

При определении термина "временная миграция", понимание того, насколько долго длится "временная" миграция, или какова максимальная и минимальная длительность пребывания, также очень различно, начиная от трех месяцев, заканчивая двумя годами (например, в **Финляндии**), и даже до пяти лет подряд в некоторых странах-членах ЕС (например, а **Нидерландах**). В некоторых странах (например, в **Португалии**) временная миграция ограничена каким-либо периодом.

**Таблица 1: Определения временной миграции в странах-членах ЕС**

	В стране есть законодательно закрепленное определение	В стране используется рабочее определение (или определение включено в законодательство)	В стране нет определения	Используемое в исследовании определение соответствует определению Глоссария ЕМС
<b>Австрия</b>	-	-	Для целей исследования используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Бельгия</b>	-	Временная миграция/ пребывания	-	Да

		определены в Законе о правовом положении иностранных граждан (Закон от 15 декабря 1980 г.)		
<b>Болгария</b>	-	-	Для целей исследования используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Чешская Республика</b>	-	-	Определения ссылаются на научное исследование, но для целей данного исследования используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Эстония</b>	-	-	Для целей исследования используется определение Глоссария ЕМС; однако также присутствуют ссылки на новое определение эстонского закона, включая термин "временного пребывания в Эстонии", являющегося частью Закона о правовом положении иностранных граждан 2010 г. <sup>37</sup>	Да Необходимо отметить, что определение, приведенное в эстонском законодательстве, ограничивает значение временного пребывания только "теми гражданами третьих стран, которые легально пребывают в Эстонии и имеют определенный законодательный статус (кроме разрешения на пребывание или вида на жительство), позволяющий им въезжать или пребывать в Эстонии, например,

<sup>37</sup> Закон о правовом положении иностранных граждан Эстонии § 7.

				виза".
<b>Финляндия</b>	-	<p>В соответствии с решением Государственного Совета, <i>"понятие временной трудовой деятельности не определено в законодательстве. Поэтому при определении временного характера трудовой деятельности, начальной точкой должно быть общее значение и информация о длительности трудовой деятельности, предоставляемая лицом, подавшим документы на разрешение, а также другие пункты и условия в целом. Только ограниченный срок трудовой деятельности не означает, что и сама деятельность будет временной"</i>.</p> <p>Исследование предполагает, что в законодательстве Финляндии, например, в Законе о правовом положении иностранных граждан, нет четкого определения временной миграции.</p>	-	<p>Нет, но в законодательстве приводится срок пребывания временных мигрантов, варьирующийся от нескольких месяцев до 2 лет. Намерение вернуться не является частью определения временной миграции. Приведенное определение вносит неясность</p>
<b>Франция</b>	-	-	<p>Для целей данного отчета для Франции используется определение Глоссария ЕМС и определение, используемое в ООН: временный мигрант - это <i>'лицо, переезжающее в страну, отличную от той, где он/она обычно проживает, на период не менее трех месяцев, но не более одного года (12 месяцев), за исключением случаев, когда перемещение в данную страну служит для проведения отдыха,</i></p>	Да

			<i>отпуска, визита к друзьям и родственникам, а также осуществляется в соответствии с деловыми, медицинскими целями и/или религиозным паломничеством</i> '.	
<b>Германия</b>	-	Временная миграция определена в национальном законодательстве. Даются ссылки на различные существующие процедуры выдачи разрешений, где определен максимальный период пребывания временных мигрантов, например, некоторых категорий трудящихся мигрантов (например, подрядных работников) и сезонных работников	-	Да. Немецкие законы о пребывании и гражданстве разрешают различные формы въезда и пребывания для граждан третьих стран. Некоторые законы посвящены временному пребыванию, которое заканчивается возвращением в родную страну, а некоторые основаны на понятии постоянного проживания
<b>Греция</b>	-	-	Для целей данного отчета для Греции используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Венгрия</b>	-	-	Для целей данного отчета для Венгрии используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Ирландия</b>	-	-	Для целей данного отчета для Ирландии используется определение Глоссария ЕМС	Да

<b>Италия</b>	-	-	Для целей данного отчета для Италии используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Латвия</b>	-	Определение временной миграции может быть выделено из законодательства, а именно <i>Закона об иммиграции: "разрешение на временной пребывание - это документ, разрешающий иностранному гражданину пребывать в Латвии в течение определенного периода"</i>	-	Нет. Определение относится к любому пребыванию временного характера, без принятия во внимание намерения вернуться в родную страну. Лицо считается временным мигрантом до момента, когда оно получает разрешение на постоянное проживание
<b>Литва</b>	-	Временная миграция регулируется Законом о правовом положении иностранных граждан и может быть двух видов: <i>"въезд с целью пребывания в течение короткого срока и въезд с целью временного проживания максимальным сроком до пяти лет"</i>	-	В некоторой степени. В Литве временная миграция может быть двух видов: <i>въезд с целью пребывания в течение короткого срока и въезд с целью временного проживания максимальным сроком до пяти лет</i>
<b>Люксембург</b>	-	На основании <i>Закона о Свободе передвижения лиц и иммиграции от 29 августа 2008 года</i> (который замещает	-	Да

		<p>Директиву о долгосрочном проживании), временными мигрантами являются граждане третьих стран, рожденные в других странах, а) не имеющие права на получение разрешения на длительное проживание (<i>statut de resident de longue durée</i>); и б) в данный момент имеющие разрешение на временное проживание (<i>autorisation de séjour temporaire</i>) (и имеющие право получить разрешение на длительное проживание)</p> <p>Для целей данного исследования также используется следующее определение: временные мигранты - это: <i>"граждане других стран, рожденные в другой стране, чей статус является временным, вне зависимости от времени пребывания с стране"</i><sup>38</sup>,</p>		
<b>Мальта</b>	-	-	Для целей данного отчета для Мальты используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Нидерланды</b>	-	Временная миграция/ пребывания определены в Законе о правовом положении иностранных граждан	Для целей данного отчета для Нидерландов используется определение Глоссария ЕМС	Да. Голландский Закон о правовом положении иностранных граждан разграничивает временное проживание и постоянное проживание. Разрешение на временное проживание

<sup>38</sup> Абелла Манолло (2006) "Политика и лучшие стратегии управления временной миграцией", Документ, представленный на Международном симпозиуме по международной миграции и развитию, Отдел народонаселения ООН, Турин, 28-30 июня 2006 года

				выдается сроком до одного года. Разрешение может быть продлено на год до максимум пяти последовательных лет. Гражданин обязан покинуть страну по истечении временного разрешения, что регулируется законом
<b>Польша</b>	-	-	Для целей данного отчета для Польши используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Португалия</b>	-	<p>Временная миграция может быть двух типов:</p> <p><i>"(i) временная миграция с целью осуществления трудовой деятельности по контрактам (зависимая или независимая работа); и</i></p> <p><i>(ii) временная миграция с целью обучения".</i></p> <p><i>В соответствии с Законом № 23/2007, "Временная миграция происходит при условии занятости в профессиональной деятельности временного, сезонного или краткосрочного характера, не превышающей 6 месяцев, за исключением случаев, когда деятельность осуществляется в рамках инвестиционного контракта". Во время миграции с целью обучения граждане третьих стран могут</i></p>	-	Да



		<i>"временно въехать в Португалию для обучения или стажировки (или комбинируя два этих вида обучения) до окончания срока разрешенного пребывания, а затем они возвращаются в страну основного проживания и продолжают прежнюю деятельность в родной стране"</i>		
<b>Словацкая Республика</b>	-	-	Для целей данного отчета для Словацкой Республики используется определение Глоссария ЕМС	Да. В Словацкой Республике сезонная работа считается частью временной миграции и включает краткосрочное пребывание до 6 месяцев
<b>Словения</b>	-	-	Для целей данного отчета для Словении используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Испания</b>	-	<p>Определение временной миграции определяется на основании критериев, представленных в соответствующем законодательстве:</p> <p><i>Перемещение граждан третьих стран для осуществления трудовой деятельности (оплачиваемой или неоплачиваемой) или обучения на определенный срок.</i></p> <p>Законодательные рамки также устанавливают условия въезда, тип разрешенной деятельности и максимальную длительность разрешений</p>	-	Да

Швеция	-	<p><i>"Если мигрант остается в принимающей стране на всю оставшуюся жизнь, это считается постоянной миграцией. Если мигрант решает вернуться в родную страну по своей воле, это считается временной миграцией. Если выехавший из страны мигрант затем решает вернуться снова - один или несколько раз - это считается циркулярной миграцией. Термин "циркулярная миграция" может, таким образом, считаться также включающим временную миграцию"</i></p>	-	<p>Нет, определение отлично от представленного в Глоссарии ЕМС, хотя категории временных мигрантов подобны представленным в Глоссарии ЕМС: рабочие мигранты, студенты, стажеры, исследователи и т.д.</p>
Великобритания	-	<p>Термин "временная миграция" определен в национальном законодательстве. Термин "временная" официально употребляется в Великобритании в отношении определенных категорий граждан третьих стран, въехавших на территорию, которые не имеют права переселиться в страну (Уровень 5: временные работники). Однако большинство категорий иммиграции определены, по меньшей мере, изначально, как временные до тех пор, пока не будут соблюдены требования соответствия для получения постоянного статуса</p>	<p>Для целей данного отчета, временные мигранты определены как <i>"граждане третьих стран, въехавшие на территорию Великобритании с целью осуществления трудовой деятельности, обучения или в качестве супруга/и, чье возвращение (или временные рамки для возвращения) определены Правилами иммиграции Великобритании"</i></p>	<p>В некоторой степени</p>

### 2.2.2 Определения циркулярной миграции в странах-членах

Определения циркулярной миграции, применяемые в странах-членах ЕС, приведены ниже в Таблице 2. В странах ЕС не существует единого подхода к определению циркулярной миграции. Как показано в Таблице 2, только в **Нидерландах** и **Португалии** существуют официальные/законодательно закрепленные определения циркулярной миграции. В **Испании** и **Швеции** используются рабочие определения. Однако в

большинстве стран-членов ЕС в настоящее время не существует определений этого термина, поэтому для целей исследования НКЦ ЕМС либо формулировали рабочее определение (**Бельгия, Германия, Греция, Португалия, Великобритания**) и/либо просто использовали определение Глоссария ЕМС (**Австрия, Болгария, Чешская Республика, Эстония, Финляндия, Франция, Венгрия, Ирландия, Италия, Литва, Мальта, Словения, Словацкая Республика**). Для некоторых стран использовались научные определения (**Чешская Республика, Эстония, Люксембург, Италия**). В **Латвии**, термина "циркулярная миграция" не появляется ни в законодательстве, ни на практике, и четкого определения не имеется.

Как существовавшие, так и предложенные для исследования определения циркулярной миграции различаются в зависимости от:

- уровня их подобия и отличия от определений Глоссария ЕМС;
- проводимых различий между гражданами третьих стран, живущих в третьих странах ("въездная" миграция), и гражданами третьих стран, живущих в ЕС ("выездная" миграция). В некоторых странах-членах ЕС предложено дополнительное разграничение, которое определяет ситуацию, когда эмигрировавшие граждане возвращаются в страну-член ЕС ("возвратная" миграция);
- степени восприятия циркулярной миграции в качестве "управляемого" или "спонтанного" явления.

Как показано в Разделе 3.2 ниже, необходимо отметить, что во многих странах-членах ЕС обсуждение концепций временной и циркулярной миграции началось совсем недавно. Это означает, что хотя начальное определение и может существовать, такие важные аспекты, например, как минимальная и максимальная длительность пребывания, связанные с этими типами миграции, остаются до сих пор не определенными до конца (например, в **Финляндии, Венгрии**), и специальные процедуры получения разрешений/ повторного въезда, которые облегчают перемещения, все еще не разработаны.

В странах, где определение циркулярной миграции существует, используемые определения и приведенные примеры<sup>39</sup> зачастую подобны определениям Глоссария ЕМС. Однако они фокусируются, в основном, на въездной миграции (то есть если гражданин третьей страны въезжает в страну ЕС). Только в некоторых странах в расчет принимается также выездная миграция (то есть если гражданин третьей страны возвращается в родную страну)- **Финляндия, Люксембург, Швеция, Великобритания**. В **Болгарии** и **Эстонии** учитываются возвращение граждан этих стран, ранее иммигрировавших в другие страны.

Также следует упомянуть, что циркулярная миграция часто понимается как форма временной миграции, хотя и *повторяющейся* временной миграции, при условии, что циркулярная миграция часто *de facto* включена в определение временной миграции, используемое страной-членом ЕС. Также в стране может существовать определение циркулярной миграции или возможность въездов и выездов при рассмотрении других форм миграции, например, трудовой миграции, сезонной работы, студентов, исследователей.

---

<sup>39</sup> В Глоссарии ЕМС детально описаны формы циркулярной миграции, как указано в Положении Комиссии по циркулярной миграции и партнерским соглашениям в области мобильности между Европейским Союзом и третьими странами" (СКМ (2007) 248 финальное. В наличии на сайте: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF>

**Таблица 2: Определения циркулярной миграции в странах-членах ЕС**

	В стране есть законодательно закрепленное определение	В стране есть рабочее определение	В стране нет определения	Используемое в исследовании определение соответствует определению Глоссария ЕМС
<b>Австрия</b>	-	-	Для целей исследования используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Бельгия</b>	-	-	Для целей исследования используется следующее определение: <i>“Циркулярная миграция, являясь новым термином, будет широко пониматься как перемещение из страны и в страну гражданина третьей страны, вне зависимости от того, является ли статус пребывания в стране кратковременным или более длительным, вне зависимости от того, провел он вне страны в родной стране один период или несколько периодов подряд и вне зависимости от того, являлось ли его перемещение спонтанным или облегченным”</i>	Да, предложенное определение включает все элементы определения Глоссария ЕМС. Оно обращает внимание на то, что перемещение может быть как спонтанным, так и управляемым/облегченным. Определение относится как к въездной, так и выездной циркулярной миграции
<b>Болгария</b>	-	-	Для целей исследования используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Чешская Республика</b>	-	-	Определения ссылаются на научное исследование, но для целей данного исследования используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Эстония</b>	-	-	Для целей исследования используется определение Глоссария ЕМС. Определение также основано на научном исследовании	Да. Определение обращает внимание на то, что перемещение может быть как спонтанным, так и

				управляемым/ облегченным, а также въездным и выездным
<b>Финляндия</b>	-	-	Для целей исследования используется определение Глоссария ЕМС, а также приведено сравнение с законодательно закрепленными определениями	Хотя определения нет, но Закон об иностранцах содержит положения, которые относятся к въездной циркулярной миграции и соответствуют категориям мигрантов, осуществляющих циркулярную миграцию в соответствии с определением Глоссария ЕМС; а именно сезонные работники, студенты, студенты, после обучения проходящие стажировку, исследователи, граждане третьих стран, которые желают принять участие в программе обмена опытом. В дополнение к вышесказанному и в отличие от определения Глоссария ЕМС в финском законодательстве также указаны циклические и временные "приграничные работники", которые регулярно пересекают границу по причинам работы.
<b>Франция</b>	-	-	Для целей исследования используется определение Глоссария ЕМС	Да. В определении учитывается циркулярная миграция лиц, живущих в третьих странах
<b>Германия</b>	-	-	Для целей исследования используется следующее определение: <i>"Циркулярная миграция - это множественная миграция, при которой человек въезжает в страну назначения, по меньшей мере, один раз (или рожден в ней), затем переезжает в родную страну, страну гражданства или третью страну и затем возвращается в страну назначения. Также учитывается период</i>	В некоторой степени, поскольку не включает подобные категории и элементы, включая определение въездной и выездной миграции. Предложенные категории включают: - Граждан третьих стран, живущих в Германии, которые три раза пересекли границу (два раза, если

			<i>времени, хотя невозможно определить точную длительность пребывания. Краткие визиты на несколько месяцев исключены, так как такое пребывание, обычно, не влечет за собой смены места пребывания или места основного жительства. Циркулярная миграция также не должна учитывать передвижение лиц, которые жили в стране много лет или десятилетий и затем (однажды и навсегда) вернулись обратно в родную страну"</i>	рождены в Германии); - Всех лиц, выезжавших из Германии два или более раза, то есть пять раз (четыре раза, если рождены в Германии) пересекли границу; - Граждан третьих стран, живущих в Германии, которые покидали страну, по меньшей мере, один раз за последние три-пять лет; и - Тех, кто покидал страну, по меньшей мере, дважды за последние пять лет до контрольной даты
<b>Греция</b>	-	-	Для целей исследования сформулировано следующее "рабочее" определение: <i>"циркулярная миграция - это региональная, временная, сезонная, повторяющаяся миграция, основанная на экономических причинах/ причинах поиска и устройства на работу"</i>	В некоторой степени, хотя "рабочее определение" включает элементы определения Глоссария ЕМС, оно все же отлично от него, и учитывает региональный и сезонный контекст Греции (соглашение с Албанией и Египтом), поэтому, в основном, включает въездную циркулярную миграцию
<b>Венгрия</b>	-	-	Для целей данного отчета для Венгрии используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Ирландия</b>	-	-	Для целей данного отчета для Ирландии используется определение Глоссария ЕМС	Да
<b>Италия</b>	-	-	Для целей данного отчета для Италии используется определение Глоссария ЕМС. Также используются элементы определения МОМ и КПИММ	Да. В законодательстве Италии не существует определения циркулярной миграции; хотя существует несколько положений и мер, которые, в частности, облегчают въездную миграцию для работников-мигрантов и сезонных рабочих
<b>Латвия</b>	-	-	-	Циркулярная миграция не имеет определения в законодательстве и практике Латвии, и в исследовании

				приведены аспекты только временной миграции, связанной с устройством на работу
<b>Люксембург</b>	-	-	Для целей данного исследования НКЦ ЕМС разработали определение, основанное на работе исследователя Викрамасеркара (2011:6): "а) повторяющиеся перемещения, включающие один или более миграционных циклов (въезд, пребывание и возвращение) теми же группами мигрантов (теми же лицами), а периоды пребывания в стране назначения ограничены по времени; б) двусторонние перемещения между родной страной и страной назначения и/или разнонаправленные перемещения, включающие более одного места назначения"	Да
<b>Мальта</b>	-	-	Для целей исследования используется определение ЕМС	Да
<b>Нидерланды</b>	<i>"Миграция, при которой мигрант пребывает в одной стране, а затем в другой стране, включая родную страну, в течение длительного периода"</i> – как указано в документе 'Развитие и миграция' (Нижняя палата Парламента 29 693 № 1. Июль 2004 г.	-	Существует официальное определение	Да, определение в некоторой степени подобно определению Глоссария ЕМС. Оно обращает внимание на то, что перемещение может быть въездным или выездным, спонтанным или управляемым/ облегченным
<b>Польша</b>	-	-	Для целей данного исследования циркулярная миграция определена как <i>"миграция на определенное время, имеющая повторяющийся и/или циркулярный характер,</i>	Не полностью

			<i>но необязательно сезонная, причиной которой являются экономические факторы, но при которой мигрант сохраняет связи с родной страной”</i>	
--	--	--	---	--

	<b>В стране есть законодательно закрепленное определение</b>	<b>В стране есть рабочее определение</b>	<b>В стране нет определения</b>	<b>Используемое в исследовании определение соответствует определению Глоссария ЕМС</b>
<b>Испания</b>	-	<p>Определение включено в законодательство Испании:</p> <p>"1) Циркулярная миграция описывает повторяющиеся перемещения граждан третьих стран из родной страны в Испанию с целью трудоустройства или обучения на временной основе. Перемещение, период пребывания и профессиональной деятельности в Испании происходит в рамках законодательства, регулирующего временную миграцию. В конце данного периода пребывания и деятельности в Испании гражданин другой страны должен вернуться в родную страну, что является необходимым условием подачи документов для выдачи разрешения на пребывание и работу в Испании в дальнейшем.</p> <p>2) повторяющиеся перемещение граждан других стран, имеющих разрешение на постоянное проживание в Испании, обратно в родную страну по профессиональным причинам и на период, длительность которого не предполагает изменения места постоянного жительства"</p>	-	Да, но включены дополнительные условия
<b>Словацкая Республика</b>	-	-	Для целей исследования используется определение ЕМС	Да. Однако понятие циркулярной миграции не определено в законодательстве или практике Словацкой Республики, и, в



				основном, действующее законодательство определяет понятия въездной циркулярной сезонной миграции
<b>Словения</b>	-	-	Для целей исследования используется определение ЕМС	Да. Однако понятие циркулярной миграции в Словении не определено. Хотя есть упоминания подобных категорий мигрантов, как указано в определении Глоссария ЕМС и законодательстве, регулирующем дела исследователей, мигрантов-рабочих и сезонных работников.
<b>Швеция</b>	-	Циркулярная миграция понимается как <i>“кратковременные или более длительные и обычно повторяющиеся законные перемещения между двумя странами. Перемещения могут осуществляться мигрантами, переезжающими из родной страны или страны постоянного жительства в принимающую страну и затем возвращающимися оттуда, или мигрантами, переезжающими в родную страну на короткий или более длительный период”</i>	-	Нет, определение отлично от определения Глоссария ЕМС. Хотя определение учитывает въездную и выездную миграцию и подобные категории мигрантов, например, рабочих мигрантов, сезонных работников, перемещения в рамках международных корпораций и миграцию студентов, оно не связано с определенными категориями и основано только на "спонтанной" циркулярной миграции. Кроме того, статистической определением отличается очень сильно, поскольку не учитывает, что

				граждане третьих стран могут становиться "циклическими мигрантами"
<b>Великобритания</b>	-	-	<p>Для целей данного исследования циркулярная миграция определена как <i>"скорее "спонтанное", но не управляемое перемещение через границу гражданина третьей страны, желающего остаться в Великобритании на некоторое время или уже имеющего разрешение на пребывание в стране"</i>.</p> <p>Этот термин используется в отчете только в качестве аналитического инструмента для определения, каким образом правила Великобритании могут облегчить или затруднить спонтанные перемещения из страны и в страну</p>	Нет, определение отлично от определения Глоссария ЕМС. Для целей данного исследования определение учитывает спонтанную и въездную миграцию, хотя в Великобритании также уделено внимание выездной миграции граждан третьих стран

## Раздел 3. ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ВРЕМЕННОЙ И ЦИРКУЛЯРНОЙ МИГРАЦИИ

В данном разделе представлен обзор стратегий ЕС в отношении временной и циркулярной миграции (Раздел 3.1) и взгляды, политика и меры, разработанные странами-членами ЕС (Раздел 2.2), а также определены ключевые элементы всех национальных стратегий управления и подходов (Раздел 3.3). Затем представлен обзор существующих на сегодняшний день спорных моментов (Раздел 3.4), а также обсуждение национальных оценок и обзоры стратегий и практик в отношении временной и циркулярной миграции (Раздел 3.5).

### 3.1 Временная и циркулярная миграции в контексте политики Европейского Союза

На европейском уровне все больше внимания уделяется временной и циркулярной миграции, что обусловлено рядом причин. Например, для нахождения возможных инструментов совершенствования управления процессами миграции, обеспечения потребностей экономик в краткосрочной рабочей силе, для восполнения недостатков трудовых резервов и навыков и удовлетворения появляющихся потребностей локальных рынков труда и экономики в целом, поддержки развития третьих стран и предотвращения явления "утечки умов". Временная миграция, в основном, относится к миграции с целью трудоустройства (включая переводы на другие должности внутри компаний и сезонную работу), а также миграции с целью обучения и стажировки. Важным элементом циркулярной миграции является мобильность мигрантов, или членов диаспор, которые временно переезжают из страны ЕС в родную страну для работы, обучения или осуществления инвестиционных проектов. Как указано в других разделах (см. Разделы 1.2 и 6.1.3), хотя "временная миграция" и "циркулярная миграция" являются разными понятиями, в некоторых пунктах они накладываются друг на друга, поскольку зачастую их рассматривают совместно в рамках одной и той же стратегии для достижения одинаковой политической цели.

Наиболее важным документом для рассмотрения подхода ЕС в области регулирования временной и циркулярной миграции является программный документ ЕС "Глобальный подход к миграции"<sup>40</sup>, в котором обозначены основные направления внешней миграционной политики ЕС. В данном документе подчеркнута необходимость усиления сотрудничества и партнерских отношений с третьими странами в области миграции. Данный подход был утвержден в 2005 году, когда Комиссия также приняла документ "Основные Положения в Области Миграции и Развития"<sup>41</sup>, в котором обозначены основные долгосрочные приоритеты и ориентиры ЕС в области временной и циркулярной миграции в следующих направлениях: денежные переводы; содействие привлечению диаспор в развитие родных стран; содействие «циркуляции умов» и ограничение негативного влияния «утечки умов». В апреле 2011 года Европейская Комиссия начала проводить общественные консультации<sup>42</sup> по основным положениям Глобального Подхода в области миграции, результаты которых приведены в Положениях Комиссии по данному вопросу, которое появилось в конце 2011 года.

Положение Комиссии по *Общим Принципам Иммиграционной Политики Европы* от июня 2008 года<sup>43</sup> отмечает необходимость эффективного управления миграционными потоками через сотрудничество с третьими странами и включая, *помимо прочего*, возможности законной циркулярной миграции, а также необходимость изучения взаимосвязей между циркулярными моделями миграции и интеграционными

<sup>40</sup> В наличии на сайте: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/87642.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/87642.pdf)

<sup>41</sup> СКМ (2005) 390 финальное. В наличии на сайте: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:EN:PDF>

<sup>42</sup> В наличии на сайте: [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/consulting\\_0021\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm)

<sup>43</sup> В наличии на сайте: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF>

процессами в принимающих странах ЕС. Европейский Парламент, подчеркивая важность увеличения привлекательности ЕС для высококвалифицированных иностранных работников, в то же время делает акцент на необходимость смягчения последствий "утечки умов" с помощью развития схем временной и циркулярной миграции, совместно с другими мерами, направленными на развитие стран происхождения<sup>44</sup>, и призывает Комиссию и страны-члены ЕС развивать механизмы, программы и другие инструменты, развивающие временную и циркулярную миграцию.

*Европейский Пакт по иммиграции и беженцам* от октября 2008 года делает ссылку на некоторые политические обязательства в области временной и циркулярной миграции, в частности на:

- *Обязательство I(c): в процессе развития схем временной или циркулярной миграции, в соответствии с заключениями Европейского Совета от 14 декабря 2007 года, обеспечить, чтобы такая стратегия не усугубляла "утечку умов";*
- *Обязательство V(b): "поощрять страны-члены ЕС, насколько возможно, предоставлять гражданам партнерских стран Восточной и Южной Европы возможности для законной иммиграции, адаптированной под потребности национальных рынков труда в странах ЕС, позволяя данным гражданам пройти стажировку или приобрести профессиональный опыт и накопить сбережения, которые они смогут использовать с выгодой для родной страны. Европейский Совет предлагает странам-членам ЕС в этом контексте развивать формы временной и циркулярной миграции во избежание "утечки умов";*
- *Обязательство V(g): "ускорить использование ключевых инструментов Глобального подхода в области миграции (балансовые реестры миграции, платформы сотрудничества, партнерство в области мобильности и программы циркулярной миграции) для обеспечения баланса миграционных потоков, учитывая накопленный опыт в данной области при заключении двусторонних соглашений стран и ЕС по миграции и репатриации со страной выезда и транзита, а также пилотные партнерские соглашения в области мобильности".*

На основании Пакта, *Стокгольмская Программа*, принятая в декабре 2009 года, призывает находить "пути для дальнейшего использования концепции циркулярной миграции." Что немаловажно, в ней предлагается, чтобы Комиссия до 2012 года предоставила предложение по "способам облегчения организованной циркулярной миграции, происходящей как в рамках, так и вне специальных проектов или программ, включая проведение широкомасштабного исследования по влиянию политических стратегий и походов к управлению миграционными процессами на динамику временной и циркулярной мобильности."

Кроме того, в *Заключениях Совета Юстиции и Внутренних Дел* от 30 ноября/ 1 декабря 2009 года 2009 говорится, что в интересах обеспечения последовательности стратегии в области миграции Комиссия и страны-члены ЕС должны принять на себя обязательства "по дальнейшему изучению аспектов, которые могут способствовать развитию циркулярной миграции и добровольного возвращения, таких как возможности переноса социальных прав, обеспечение возможности мигранта вернуться в родную страну на длительный период без потери права проживания в стране назначения, а также развитие возможностей для достойного существования в родной стране." Заключения Совета также призывают к проведению "глубокого качественного и количественного анализа для дальнейшего изучения концепций временной и циркулярной миграции, включая их потенциал для развития стран происхождения мигрантов, а также выяснения степени их влияния на другие области политики и влияния смежных областей политики на них."

<sup>44</sup> Резолюция Европейского Парламента от 22 апреля 2009 года по Общей иммиграционной политике в Европе: Принципы, действия и инструменты (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0257+0+DOC+XML+V0//EN>)

Одним из последних стратегических документов Европейской Комиссии в области миграции стало Положение от 24 мая 2011 года, названное "*Диалог в области миграции, мобильности и безопасности с южными средиземноморскими странами*", в котором обозначены долгосрочные стратегии для решения проблем, связанных с увеличением потока миграции в ЕС из южных средиземноморских стран. В документе представлен план разработки и установления партнерских отношений в области мобильности со странами этого региона, цели которых направлены на усиление управления возможностями и социальными условиями южных средиземноморских стран и смягчение отдельных факторов, способствующих иммиграции из этих странах.

## 3.2 Национальный контекст: взгляды и стратегии

### 3.2.1 Политика в области временной миграции в странах-членах ЕС

В семи странах-членах ЕС (**Австрия, Франция, Венгрия, Ирландия, Латвия, Мальта, Великобритания**) разработаны и приняты специальные стратегические планы действий в области временной миграции. На концептуальном уровне, в **Австрии** "временной" считается любая миграция, не приводящая к постоянному проживанию. Это отражено в законодательстве и системе выдачи разрешений на жительство или пребывание (см. Раздел 4.2.1). Во **Франции** миграционная политика направлена на поощрение трудовой миграции, но только в форме временной трудовой деятельности: например, вид на жительство, учрежденный в 2006 году для реализации национальной миграционной политики, ограничен временными рамками и обременен обязательствами по возвращению. В **Латвии** и **Мальте** также поощряется временная миграция граждан третьих стран, если она может решить проблему недостатка рабочей силы. В **Мальте**, такая трудовая миграция, в основном, используется для решения временных проблем, связанных с недостатком рабочей силы, пока такие проблемы не будут решены за счет мобильности граждан стран ЕС или совершенствования профессиональных навыков и переобучения собственных граждан. В **Венгрии**, национальный подход к миграции подчеркивает важность принятия законов, которые снимут барьеры для миграции и трудоустройства отдельных категорий временных трудящихся мигрантов, например, ученых и исследователей.

С 2010 года в **Великобритании** все больше внимания уделяется временной, но не постоянной миграции граждан третьих стран. В **Ирландии** предложены новые меры, которые позволят разграничить временную и постоянную миграцию. Например, в сентябре 2010 года было введено временное ограничение периода, в течение которого граждане третьих стран могут находиться с академическим отпуске, то есть оставаться студентами, но не учиться. Хотя иностранные студенты и признаются страной как «существенный источник накопления человеческого потенциала» (см. Раздел 3.3.5), существуют определенные опасения, что некоторые граждане третьих стран используют учебную миграцию с тем, чтобы затем занять место на рынке труда<sup>45</sup>. В **Великобритании**, например, существуют планы по введению положения, которое ограничит пребывание мигрантов, переведенных на должность внутри компании по визе Уровня 2 до одного года, если их доход составляет менее 40000 фунтов стерлингов (прибл. 45000 евро), но более 24000 фунтов (прибл. 27000 евро)<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Те же опасения существуют в **Великобритании**.

<sup>46</sup> Такие работники также должны будут провести вне Великобритании некоторое время перед повторным въездом. В этом случае политика Великобритании в отношении временной миграции может косвенно повлиять на спонтанные формы циркулярной миграции. Перевод из фунтов стерлингов (GBP) в евро (EUR) действителен по состоянию на сентябрь 2011 года. Курс обмена валют взят на сайте: <http://ec.europa.eu/budget/inforeuro/index.cfm?Language=en>

### 3.2.2 Политика в отношении циркулярной миграции в странах-членах ЕС

В целом, концепции циркулярной миграции еще не привели к формированию специальных стратегий и выработке конкретных мер на национальных уровнях. В настоящее время, в большинстве стран ЕС все еще проводятся исследования возможных путей управления, контроля или упрощения этих форм миграции, но в некоторых странах используется полученный ранее опыт, например, схемы "гостевых работников" (например, в **Австрии, Германии и Нидерландах**), используемые в 60-х годах вплоть до глобального экономического кризиса в середине 70-х годов, в то время как в других странах нет опыта управления такими видами миграции.

В свете данного опыта **Австрия** критически относилась к концепции циркулярной миграции и выразила это мнение во время обсуждения Европейского Пакта по иммиграции и беженцам и Стокгольмской Программы. Ранее **Австрия**, была среди прочих стран, передавших дополнительную жалобу против включения идеи о развитии программ циркулярной миграции в Предложения ЕС для Директивы по условиям въезда и пребывания граждан третьих стран с целью сезонного трудоустройства (Директива по сезонным миграционным работникам)<sup>47</sup> где, *помимо прочего*, выражалась обеспокоенность, что мигранты не будут возвращаться домой после завершения сезона<sup>48</sup>, и, таким образом, потребуются принятие в отношении них мер по интеграции и обеспечению благосостояния.

Некоторые страны ЕС не намерены разрабатывать какие-либо стратегии и меры ввиду того, что в национальном контексте этих стран, и в частности на рынке труда, (пока) не существует необходимости в разработке программ, регулирующих потоки временной миграции. Недавний экономический кризис и высокие уровни эмиграции из некоторых стран ЕС являются существенными факторами, влияющими на политические дебаты по вопросам развития форм временной и циркулярной миграции. При рассмотрении политики и стратегий стран-членов ЕС, можно понять, что уровень проработанности таких стратегий очень различен: их может не быть совсем, они могут быть в зачаточном состоянии, довольно развитыми или четко определенными в конкретных направлениях.

В **Чешской Республике, Литве и Словении**, которые лишь недавно начали обсуждение циркулярной миграции, политические стратегии находятся в зачаточном состоянии. В 2010 году **Чешская Республика** одобрила резолюцию по миграции и начала подготовку предложения по новой системе миграции, которая будет поощрять циркулярную миграцию с целью покрытия дефицита рабочей силы (вместо долгосрочной миграции или переезда на постоянное проживание). В частности, в *Плане Действий в области миграции Чехии* подчеркивается: а) важность более гибкого подхода к планированию миграции с целью осуществления трудовой деятельности, который поможет отвечать и быстро адаптировать политику в условиях быстрых изменений экономики страны; и б) что низкоквалифицированные работники могут приезжать в страну только на временной основе. В данный момент в **Бельгии** нет специальной стратегии в отношении циркулярной миграции; однако страна сейчас участвует в двух программах МОМ, которые могут упростить возвращение членов диаспор в родные страны для осуществления деятельности по их развитию, то есть в форме "выездной" циркулярной миграции (более подробная информация представлена в Разделе 4.3.2 ниже).

В **Литве** *Руководство по иммиграционной политике*, принятое в декабре 2008 года, также разъясняет принципы, применяемые в области временной и циркулярной миграции. В Руководстве подчеркивается необходимость создания иммиграционной политики, которая будет гибкой, отвечать требованиям рынка труда, но ограничивать период, в течение которого иностранный работник может осуществлять трудовую деятельность. Подобным образом, проект Стратегии и План Действий в области экономической миграции **Словении** включают ключевые рекомендации по временной и циркулярной миграции. В отношении временной миграции в Плане Действий описано, как можно осуществлять

<sup>47</sup> СКМ (2010) 379, финальное, в наличии на сайте: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:EN:PDF>

<sup>48</sup> Для получения более подробной информации см. Национальный отчет **Австрии**

управление временной миграцией с помощью специальных схем, связанных с конкретными секторами, где наблюдается нехватка рабочей силы. В отношении циркулярной миграции План описывает пути поощрения и развития данных форм миграции - например, использование возможности создания регулирующих рамок, которые одновременно будут способствовать и развитию форм циркулярной миграции, и обеспечивать защиту интересов иностранных работников и стран их происхождения.

**Нидерланды, Испания и Швеция** разработали свои национальные концепции циркулярной миграции. В **Нидерландах и Испании** национальная стратегия стремится сочетать интересы мигрантов, стран их происхождения и принимающей страны-члена ЕС - в соответствии с концепцией "тройного выигрыша". **Политика Испании** в общих чертах сходна с политикой *Глобального подхода к миграции*; она сфокусирована на: (1) более организованном управлении потоками трудовой миграции; (2) международном сотрудничестве со странами происхождения мигрантов, стремясь выявлять и помогать решать проблемы, являющимися первопричиной иммиграции (например, бедность, отсутствие перспектив для развития); (3) развитию стратегий, направленных на социальную интеграцию мигрантов; и (4) усилении борьбы против нерегулярной миграции и незаконного въезда мигрантов. Напротив, в **Нидерландах** циркулярная миграция имеет меньший приоритет при выборе стратегий восполнения дефицита рабочей силы и решения демографических проблем, а наибольший приоритет отдается использованию уже имеющихся ресурсов. **Швеция** рассматривает циркулярную миграцию как спонтанное явление, параметры которой, например, длительность пребывания и методы возвращения могут быть определены только самими мигрантами. Таким образом, считается, что граждане третьих стран изначально заинтересованы в постоянном проживании. С точки зрения **Швеции**, увеличение мобильности мигрантов, в целом, имеет положительное влияние для ЕС, мигрантов и третьих стран (то есть "тройной выигрыш"), и данный процесс необходимо упрощать и развивать, но не "форсировать".

В **Германии и Франции**, на правительственном уровне циркулярная миграция изначально понималась в меньшей степени как спонтанный процесс миграции, который необходимо или нельзя поощрять, а, скорее, как инструмент управления. Когда соответствующие правительства представили общий документ по стратегии осенью 2006 года, они называли функцию циркулярной миграции "политическим инструментом в области миграции и развития", который позволял бы "осуществлять допуск определенных категорий трудовым мигрантов в страну на определенный срок" либо "предоставлять учебные визы на определенный период обучения отдельным категориям мигрантов". Во **Франции** заключение в 2007 году Соглашений по управлению миграционными потоками привело к установлению привилегированных отношений с некоторыми третьими странами<sup>49</sup>. Данные соглашения, а также положения, связанные с борьбой против нерегулярной миграции и содействием развитию, включают в себя вопросы циркуляции различных категорий граждан третьих стран, а также трудоустройство студентов после получения образования. "Циркуляция" как таковая не предусмотрена ни в одном из существующих разрешений, а циркулярная миграция считается новой формой временной миграции. Сегодня политика в области циркулярной миграции **Германии и Франции** сфокусирована на управлении миграцией и повышению потенциала в области сотрудничества между странами и влияния миграции на развитие стран происхождения мигрантов. В **Италии** в 2010 году был принят декрет по иммиграции, который сохранил 4 000 из 80 000 разрешений сезонных работников из стран, не являющихся членами ЕС, "для запуска специального проекта, направленного на внедрение программ циркулярной миграции".

---

<sup>49</sup> На сегодняшний день 13 стран подписали с **Францией** Соглашение по совместному управлению миграционными потоками: Бенин, Буркина-Фасо, Камерун, Кабо-Верде, Конго, Габон, Македония, Маврикий, Черногория, Россия, Сенегал, Сербия, Тунис.

### 3.3 Ключевые элементы национальных стратегий

Стратегии и подходы стран-членов ЕС в области управления временной и циркулярной миграции в большей или меньшей степени обращают свое внимание на следующие ключевые элементы, которые определяются данными типами миграции:

- поддержка экономического развития стран-членов ЕС (например, решение проблемы нехватки рабочей силы, развитие человеческого потенциала и т.д.);
- поддержка развития третьих стран, включая смягчение проблемы "утечки умов" и стимуляции "притока умов";
- обеспечение стратегии благосостояния и интеграции мигрантов;
- возвращение мигрантов.

Каждая из этих проблем кратко будет рассмотрена ниже. Стратегии и политика, в целом, отдают приоритет развитию национальной экономики, в основном за счет "въездной" циркулярной миграции и привлечения временных мигрантов, хотя существенная часть положений также рассматривает вопросы развития третьих стран и необходимости предотвращения "утечки умов" и стимуляции "притока умов". (Ре)-интеграция циркулярных и временных мигрантов, а также их возвращение, решены в таких стратегиях в меньшей степени.

#### 3.3.1 Поддержка экономического развития стран-членов ЕС

Во всех странах-членах ЕС национальная политика и общие подходы к временной и циркулярной миграции, в основном, основаны на соображениях, связанных с потребностями национального рынка труда. В частности, использование временной миграции для покрытия дефицита трудовых ресурсов на национальных рынках труда растет в почти всех странах ЕС. В то же время, потенциал циркулярной миграции, хотя и в намного меньшей степени, используется как инструмент для покрытия сезонного дефицита рынка труда и других (временных) форм занятости.

**Финляндия**, помимо фокуса на постоянную миграцию, признала, что циркулярные и временные мигранты могут также помогать решать проблему восполнения дефицита рабочей силы, например, в социальном и медицинском секторах экономики. **Шведский Закон о трудовой миграции**, который упрощает процедуру въезда трудовых мигрантов в страну, вне зависимости от навыков, содержит серьезный потенциал для привлечения большего количества мигрантов, таким образом поощряя циркулярную миграцию. В **Португалии**, трудовая и долгосрочная миграция, приводящая к постоянному проживанию, являлись основными формирующими элементами приоритетов миграционной политики в течение последних двух десятилетий. Сегодня, **Португалия** все больше склоняется к принятию более широкого подхода ЕС к циркулярной миграции, связывая политику в области циркулярной миграции с решением проблем недостатка трудовых ресурсов и развитием взаимосвязей между миграцией и развитием, а также стремлением уменьшить негативные последствия "утечки умов" за счет различных проектов в третьих, в том числе развивающихся, странах.



### 3.3.2 Сотрудничество в области развития стран происхождения, "утечки умов" и "притока умов"

**Бельгия, Финляндия, Франция, Германия, Италия, Португалия, Словения, Швеция и Великобритания** прямо связывают свои взгляды и политику в отношении временной и циркулярной миграции с вопросами развития и сотрудничества с третьими странами. В **Финляндии**, например, *Министерство труда и экономики* предлагает учитывать миграцию в двусторонних проектах сотрудничества в области развития. Кроме того, для предотвращения "утечки умов" в *Плане действий в отношении трудовой миграции*<sup>50</sup> подчеркивается, что принятие на работу граждан третьих стран не должно привести к проблемам дефицита трудовых ресурсов уязвимых секторов родных стран мигрантов или влиять на их социально-экономическое развитие. Во **Франции**, проблема предотвращения "утечки умов" отражена в соглашениях по '*Совместному управлению миграционными потоками*', заключенных с несколькими развивающимися странами, и этот вопрос должен учитываться при выдаче разрешений на работу. В **Италии** правительственная программа на 2007-2009 гг. предлагала упростить процедуру въезда квалифицированных иностранных работников, что также должно было способствовать устойчивому развитию за счет обмена знаниями между странами и упрощения процедур трудоустройства для квалифицированных иностранных работников, обладающих специальными навыками.

В **Нидерландах** был реализован пилотный проект по миграции со странами Южной Африки и Индонезии: было определено, что максимум 160 трудовых мигрантов могут работать в Нидерландах в течение максимум двух лет. Данный проект нацелен на проверку гипотезы "тройного выигрыша" (см. также Раздел 4.3.1)<sup>51</sup>. В 2008 году Министерство Сотрудничества в Целях Развития Нидерландов и Министерство Юстиции Нидерландов разработали программный документ по миграции и развитию, который определил шесть приоритетных областей, в которые были включены циркулярная миграция и проблема "утечки умов". В общем, данный стратегический стратегия подчеркивает необходимость большего внимания при найме на работу граждан третьих стран в определенных секторах во избежание возникновения проблемы "утечки умов".

В **Испании** в данный момент реализуется несколько программ, направленных на развитие третьих стран, а также упрощения циркулярной миграции, в основном в области сельского хозяйства. Проект "*Временная и Циркулярная трудовая миграция*", начатый "Unio de Pagesos" (Союзом Каталонских Фермеров) и фондом "Pagesos Solidaris" предполагает упрощение повторного приема на работу граждан третьих стран, задействованных в сезонных сельскохозяйственных работах, и включает в себя обучение данных работников тем навыкам, которые будут использованы ими для организации собственного дела или семейного проекта по возвращении на родину. Программа в основном, но не только, сфокусирована на мигрантах из Колумбии. В дополнение, в 2006 году **Испания** участвовала в выполнении нескольких Планов Действий для стран Африки, расположенных к югу от Сахары (в данный момент реализуется проект, рассчитанный на 2009-2012 годы). Подобным образом, в **Италии** Программа Действий сообщества "Aeneas", выполнявшаяся с 2007 по 2010 гг., фокусировалась на предоставлении образования для молодых молдаван, россиян и украинцев, которые по возвращении получали гарантированную работу в родных странах. Данная схема упрочивает временную форму миграции, но такая схема, в основном, направлена на удовлетворение потребностей мигрантов.

В **Словении** сокращение "утечки умов" является аспектом, включенным в проект стратегии экономической миграции, который ожидает утверждения. Этика приема на работу и сокращение "утечки умов", кроме того, отражены в проекте двустороннего соглашения с Боснией и Герцеговиной.

<sup>50</sup> *План действий в отношении трудовой миграции* (Tyovoiman maahanmuuton toimenpideohjelma). Министерство внутренних публикаций 23/2009. В наличии на сайте [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/86C1C347491A1C85C2257665003AACCC7/\\$file/232009.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/86C1C347491A1C85C2257665003AACCC7/$file/232009.pdf)

<sup>51</sup> 1 июня 2011 года Государственное министерство иностранных дел Нидерландов решило раньше времени прекратить выполнение пилотного проекта ввиду сложностей его реализации. Конечный отчет о полученном опыте в связи с проектом появится позже. Это событие произошло после публикации Национального Отчета **Нидерландов** по данному Исследованию ЕМС и во время производства данного Сводного отчета; поэтому данная информация в этом документе не представлена.

В 2009 году в **Швеции**, правительством был создан независимый Парламентский Комитет (SiMU), который должен был проверить связи между циркулярной миграцией и развитием. Задача Комитета состояла в анализе процессов циркулярной миграции и определению факторов, влияющих на возможности мигрантов свободно перемещаться из Швеции в родную страну и обратно. Желание изучить и развить положительные последствия влияния циркулярной миграции на развитие было основной причиной создания Комитета. Кроме того, в марте 2008 года правительство приняло новую Стратегию Глобального Развития (*Sveriges politik för global utveckling*), которая заменила старый программный документ, принятый в марте 2002 года. В данной стратегии, в частности, утверждалось, что *“трудова́я и циркуля́рная мигра́ция содержат в себе значимый потенциал для развития мигрантов и их стран происхождения, а также экономик стран происхождения”*.

В **Великобритании**, хотя здесь и не имеется специальной стратегии в отношении циркулярной миграции, существуют примеры успешных специальных форм сотрудничества с третьими странами, основанных на подходе "снизу вверх" и доказывающих потенциальные выгоды "тройного выигрыша". Одновременно, однако, отмечается, что отношения между временной и циркулярной миграцией и развитием родных стран остаются малоисследованными.

**Бельгия, Франция, Германия, Нидерланды и Португалия** в своих национальных программных документах особенно отмечают значение циркулярной миграции для развития родных стран мигрантов, в случаях, когда граждане третьих стран возвращаются после пребывания в стране ЕС и привозят с собой новые навыки, или когда человек эмигрирует из страны, живет в ЕС, а затем на время возвращается в родную страну. В этой связи страны ЕС часто называют участие сообществ диаспор *двигателями развития и торговли* родной страны за счет перевода финансовых средств и социальных льгот. Таким примером может стать программа MOM MIDA для стран Великих озер Африки и **Бельгии** (см. Раздел 3.4). Однако более часто эти выгоды просто признаются, но не активно поощряются как часть специальных программ и инициатив граждан третьих стран.

### 3.3.3 Благосостояние и интеграция

В большинстве стран ЕС стратегии улучшения благосостояния и интеграции, в основном, нацелены на граждан, мигрирующих с целью остаться в стране навсегда. Лишь в некоторых странах ЕС (**Эстония, Португалия, Словения, Испания, Швеция**) уделяется особое внимание благосостоянию и интеграции циркулярных и временных мигрантов, или же эти группы мигрантов включены в общий поход этих стран к интеграции. В **Испании**, например, Стратегический План по Гражданству и Интеграции, выполнявшийся в 2007-2010 гг., был специально нацелен на усиление интеграции сезонных иностранных работников. **Швеция** считает, что успешная интеграция в принимающее сообщество также повышает шансы на успешную реинтеграцию в сообщества родной страны по возвращению, а **Эстония** предлагает программы интеграции всем новоприбывшим мигрантами, вне зависимости от планируемого срока пребывания.

Некоторые страны-члены ЕС (**Финляндия, Германия, Греция**) все больше признают, что программы по интеграции также должны быть направлены также и на иностранных граждан, пребывающих ограниченный промежуток времени. В **Германии**, например, *Министерство экономического сотрудничества и развития* определило, что существует необходимость мер по интеграции мигрантов в национальный рынок труда, которые включают в себя, например, систему признания образовательных квалификаций и профессиональных навыков мигрантов, для обеспечения более системной реализации потенциала циркулярной миграции. В случае с трудовыми мигрантами, пребывающих в Германии короткое время, например, сезонных работников или людей, работающих по срочным контрактам, вопрос успешной интеграции не является центральным. То же самое можно сказать и об иностранных студентах, которые учатся только один семестр в Германии. Однако в отношении других категорий временных мигрантов, остающихся на более длительный срок, и политики, и более широкая публика признают, что слишком

часто попытки интеграции не предпринимаются вообще. Однако, в общем, программы интеграции и меры доступны для всех иммигрантов, которые "на законных основаниях" и "постоянно" проживают на территории Германии, вне зависимости от целей пребывания или намерений вернуться в родную страну или переехать в другую страну. Это означает, что предварительные условия интеграции равны для всех мигрантов, вне зависимости от того, имеет миграция временный, циркулярный или более долгосрочный характер.

В **Греции** нынешнее правительство называет помощь в социальной интеграции мигрантов одной из приоритетных задач политики, и предполагается, что еще больше внимания будет уделено связям между временной и циркулярной миграцией и интеграцией. Однако, вплоть до настоящего момента не принято или принято очень мало мер по интеграции циркулярных и временных мигрантов.

В **Финляндии** интеграция временных трудовых мигрантов считается важной частью Плана Действий по трудовой политике и, согласно результатам последних исследований,<sup>52</sup> самые большие проблемы при привлечении любого типа иностранного работника, временного или постоянного, связаны с вопросами интеграции, изучением языка и поиском работы для супруга/супруги. Однако ни *Закон об интеграции*, ни меры по интеграции не применяются для временных мигрантов.

В **Швеции**, законодательство дает мигрантам старше 61 года право получать пенсию, основанную на доходах, полученных в Швеции, и такая пенсия может выдаваться в родных странах мигрантов, если они решат вернуться. Швеция также является одной из трех стран, ратифицировавших конвенцию МОТ по *Сохранению прав мигрантов на пенсионное обеспечение*. Это отражено в национальных документах, описанных далее в Разделе 4.2.3.

### 3.3.4 Возвращение

В странах-членах ЕС, имеющих стратегии и политику в области временной и циркулярной миграции, часто также встречаются положения, связанные с возвращением (**Бельгия, Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Испания, Швеция, Великобритания**)<sup>53</sup>. Подходы некоторых других стран ЕС позволяют и поощряют въездную и выездную мобильность иностранных граждан (**Бельгия, Эстония, Франция, Испания, Швеция**). Например, в **Бельгии** и **Эстонии**, граждане третьих стран могут вернуться в родную страну на определенный период времени без потери вида на жительство.

Во **Франции** упомянутые выше Соглашения по Совместному Управлению Миграционными Потоками включают в себя договоренности, направленные на упрощение процедур въезда и возвращения временного мигранта, форма миграции которого становится циркулярной, в случае совершения перемещений в страну и обратно.

Поскольку обычно циркулярная миграция управляется в рамках общей иммиграционной политики, общие санкции и меры применяются для временных мигрантов, которые просрочили визу или разрешение или более не соответствуют требованиям въезда или получения разрешения. По общему мнению, если время пребывания мигранта завершено, он/а должен/а вернуться домой. Если этого не происходит, такое пребывание называется "нерегулярным". **Португалия** подчеркивает важность возвращения в рамках циркулярной миграции как способа содействия в передаче навыков в развивающиеся страны.

<sup>52</sup> Публикации Министерства труда и экономики 27/2009.

<sup>53</sup> Обзор и анализ существующих программ возвращения из Стран-членов ЕС представлены в последнем Исследовании ЕМС по "Помощи по возвращению и интеграции третьих стран"

В **Испании** возвращение представляет собой часть стратегии в отношении временной и циркулярной миграции; поэтому сезонные работники и лица, работающие по специальным проектам, должны соглашаться вернуться в родную страну по окончании периода работы. Для подтверждения возвращения работник должен обратиться в дипломатическую миссию или консульство в течение месяца по истечении срока разрешения на работу в **Испании**. Соблюдение требования о возвращении позволяет работнику в дальнейшем быть нанятым на работу без прохождения дальнейших процедур отбора. В 2009 году **Чешская Республика** упростила процедуру добровольного возвращения граждан третьих стран в качестве исключительной меры для иностранных граждан, потерявших работу в результате экономического кризиса.

### 3.3.5 Другие аспекты

В **Словацкой Республике**, циркулярная миграция ограничена сезонными работами, которые считаются формой циркулярной миграции. В **Греции**, *de facto* почти все циклические и временные мигранты - это низкоквалифицированные сезонные работники из Египта и Албании, составляющие примерно 95% от общего числа мигрантов. В **Финляндии** в последние годы количество человек, работающих временно, увеличилось в значительно большей степени, чем количество постоянных иностранных резидентов или иностранных работников. Большинство временных работников (примерно 60%) являются собирателями ягод, приезжающими на сезон. В **Эстонии** и **Ирландии**, особое внимание уделяется привлечению граждан третьих стран с целью получения образования. В **Эстонии**, это означает привлечение студентов для обучения в бакалавриат и магистратуру, а также привлечение других студентов вузов. В **Ирландии**, в данный момент разрабатывается процедура "оценки качества" отдельных специальных курсов и университетов. Эта оценка качества призвана поддержать развитие бренда образования в Ирландии и упрочить контроль иммиграции студентов, посещающих эти курсы<sup>54</sup>. В **Мальте** Управление туризма начало кампанию по привлечению временных мигрантов, которые желают выучить английский язык как иностранный. В дополнение, в **Мальте** также есть специальные положения для граждан третьих стран, которые получают медицинское образование в странах-членах ЕС. Как часть реформы образовательной системы **Министерство науки и высшего образования Польши** также планирует увеличить количество граждан третьих стран, обучающихся в университетах страны (в частности, магистров). **Люксембург** также стремится поддержать развитие НИОКР и инноваций в стране за счет привлечения исследователей, включая граждан третьих стран.

Хотя такой вопрос не является центральным при обсуждении циркулярной миграции, в некоторых странах также затрагивается вопрос возвращения граждан, которые эмигрировали из стран-членов ЕС. **Болгария, Эстония, Латвия, Литва и Польша** особое внимание уделяют вопросу возвращения своих граждан, то есть так называемую "обратную миграцию", в том числе в связи с тем, что эти страны сами страдают от "утечки умов" из-за высокого уровня эмиграции. Попытки поощрения возвращения граждан также включают меры поощрения временного возвращения, после которого, как надеются страны, гражданин захочет остаться навсегда.

### 3.4 Общественные дискуссии / консультации

Страны-члены ЕС, сообщества, научные круги и представители мигрантов признают потенциальную выгоду временной и циркулярной миграции, но концепция "тройного выигрыша" часто ставится под сомнение. Например, в **Чешской Республике, Финляндии, Греции, Мальте, Словении и Швеции** сообщества и организации мигрантов выражают беспокойства, так как временная и циркулярная миграция, не имея механизмов контроля и мониторинга, может в итоге привести к эксплуатации мигрантов.

<sup>54</sup> В **Ирландии** это является частью политики продвижения страны как "центра международного образования"

В некоторых странах ЕС также ключевой является обеспокоенность тем, что "утечка умов", то есть выезд высококвалифицированных работников из третьих стран может привести к дефициту рабочей силы в ключевых секторах, например, в медицине. В **Нидерландах**, например, вопрос утечки умов довольно часто поднимается в Парламенте и средствах массовой информации. Основная обеспокоенность выражается в отношении вопроса привлечения медсестер и медицинского персонала из третьих стран для обслуживания интересов Нидерландов, так как такая программа может повлечь негативное влияние на медицинское обслуживание в родных странах мигрантов. Однако, положительное влияние трудовой миграции из развивающихся стран, например, сокращение бедности, также отмечается в дискуссиях.

В **Венгрии** отношение к временным мигрантам негативное, они ассоциируются с дешевым и нелегальным трудом. В **Финляндии**, хотя последнее исследование и показывает рост понимания преимуществ использования иностранной рабочей силы для нужд рынка труда<sup>55</sup>, в обществе также существуют обеспокоенность потенциальной эксплуатацией мигрантов. В то же время, все еще существует мнение, что иммигранты приезжают "и отбирают рабочие места у финнов".

Общественные споры, ведущиеся в **Германии, Венгрии, Латвии, Люксембурге, Мальте и Нидерландах** показывают, что общество довольно скептически относится к идее временной и циркулярной миграции. В **Германии и Нидерландах**, например, это мнение основано на опыте более ранних программ по временной миграции, предложенных в 60-е-70-е годы (так называемые "программы гостевых работников"), которые привели к большому количеству мигрантов, оставшихся на постоянной основе в странах ЕС. В **Люксембурге**, также при отсутствии хорошо продуманной национальной политики, общественность не знакома с этими концепциями, поэтому выражает скептицизм в отношении целей и эффективности программ циркулярной миграции. В **Люксембурге**, национальные ассоциации мигрантов также отмечают важность привлечения НПО и самих мигрантов к трудовой деятельности обществ принимающей и родной страны мигрантов.

Недавний глобальный экономический кризис лишь подогрел споры и повысил негативное отношение в **Латвии, Эстонии, Нидерландах**. В **Нидерландах**, например, увеличение безработицы и экономический кризис поставил под вопрос необходимость циркулярной и временной миграции (низко)квалифицированных работников. Напротив, в **Испании** общество положительно отнеслось к попыткам правительства поощрить временную и циркулярную миграцию, в частности, потому что представители работодателей и профсоюзов участвовали в процессе принятия решений и так как для предоставления помощи, предложения образовательных программ и совместного развития проектов, связанных с приемом на работу временных мигрантов, был привлечен третий сектор (ассоциации мигрантов и НПО). Несмотря на это, в **Испании**, программы также подвергались критике, поскольку существовали предположения, что партнерские третьи страны были выбраны на основании дипломатических и стратегических приоритетов, а не на соображениях того, какие страны наиболее нуждаются в таких программах.

### 3.5 Национальные оценки существующих стратегий, программ и исследований

Большинство стран ЕС только начали проводить исследования и оценки результатов разработок политик и стратегий в отношении временной и циркулярной миграции, и, в результате, на настоящий момент было предпринято лишь несколько оценочных исследований. В данном Разделе представлены отчетные сведения.

<sup>55</sup> В соответствии с последним исследованием, проведенным Gallup в 2010 году: 59% финнов считали, что **Финляндия** должна принимать больше иммигрантов, тогда как в 2007 году только 27% высказывали такое мнение. Более подробная информация представлена на сайте: <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/L%C3%A4hes+60+prosenttia+ei+ottaisi+lis%C3%A4%C3%A4+maahanmuuttajia/1135254407014>

В **Швеции**, политика в отношении циркулярной миграции и подходы к ее управлению исследовались независимым Парламентским Комитетом по циркулярной миграции и развитию (SiMU). Конечный отчет<sup>56</sup> был составлен в марте 2011 года, и был передан в агентства для передачи комментариев к сентябрю 2011 года. Комитет выявил, что циркулярная миграция может быть выгодной для родной страны мигрантов за счет переводов средств мигрантов, а также "социальных аспектов", которые мигрант привозит в страну по возвращении. Комитетом было выдвинуто несколько предложений и рекомендаций по внесению изменений в законодательство и другим мерам, направленным на устранение препятствий для циркулярной миграции. Сюда включены создание четырехлетних (или более длительных) разрешений на пребывание для лиц, которые желают остаться на более длительный период без получения вида на жительство; увеличение квалификационного периода для постоянного проживания, что предоставит мигрантам более длительный срок для возвращения в родную страну; поддержка организаций диаспор; упрощение схем денежных переводов для граждан третьих стран.

В **Нидерландах** проводятся ежегодные обзоры, контролирующие и оценивающие выполнение национальных программ и проектов, направленных на поощрение временной и циркулярной миграции. В дополнение, такие страны, как **Финляндия, Греция, Швеция и Великобритания** ссылаются на научные или правительственные исследования, проведенные в них, в отношении желания граждан третьих стран вернуться в родную страну.

В **Греции** обсуждается исследование, которое утверждает, что "циркулярные мигранты чаще всего устраиваются на работу незаконно (в отличие от других мигрантов) и возвращаются по истечении срока разрешения на производство сезонных работ с намерением вернуться снова".<sup>57</sup> В соответствии с данным исследованием, "положительный опыт краткосрочного пребывания" может считаться "определяющим фактором циркулярной миграции". Другие факторы включают в себя: мужской пол, низкий уровень образования и проживание в сельской местности". В заключении исследование предполагает, что циркулярная миграция привлекательна для (некоторых) мигрантов, но - по меньшей мере, в данное время - может существовать связь между циркулярной и нерегулярной миграцией. В Греции циркулярная миграция, в основном, представлена перемещениями между Грецией, Албанией и Италией<sup>58</sup>.

Исследования, проведенные в **Финляндии** также показали, что мигрантов больше привлекают циркулярные формы миграции. При исследовании студентов из третьих стран выявлено, что, если они не останутся в Финляндии, они бы хотели работать в **Великобритании, США или Австралии**. Два других исследования показали, что некоторые мигранты планировали оставаться в Финляндии на более чем один год и хотели бы вернуться в Финляндию снова, то есть они предпочитают более долгосрочные, а не краткосрочные формы миграции.

Подобным образом, в **Великобритании**, исследование, проведенное по заказу правительства, выявило, что 79% всех студентов, приехавших в 2004 году, спустя пять лет не присутствовали в иммиграционной системе<sup>59</sup>, то есть говорится, что большинство студентов, скорее всего, покинут страну через пять лет. Однако считается, что оставшиеся 21% остаются в стране, то есть показано, что эта модель не считается "временной", как считалось ранее.

**Чешская Республика, Франция, Латвия и Испания**, также на основании статистических данных, приходят к заключению о намерениях граждан третьих стран вернуться в родную страну. **Чешская Республика** предоставляет факты программы правительственных стипендий о том, что лишь малое количество стипендиатов программы возвращаются в родную страну. **Франция** делает заключение, что, за исключением

<sup>56</sup> Итоговый отчет Комитета по циркулярной миграции и развитию **Швеции** (SOU 2011:28)

<sup>57</sup> Вадеан Ф. и Пирача М. (2009) *Циркулярная миграция или возвращение: Что определяет разные формы миграции?*, Материалы для обсуждения KDPE 09/12

<sup>58</sup> Маркус Танос и Геми Эда. Циркулярная миграция между Албанией и Грецией, май 2010, Проект Metoikos, <http://www.eui.eu/Projects/METOIKOS/Documents/BackgroundReports/Greece-AlbaniaMay2010.pdf>

<sup>59</sup> Ахато Л., Итон М., Джонс К. (2010). *Маршруты миграции*. Отчет по исследованию Министерства внутренних дел №43, сентябрь 2010 года. Министерство внутренних дел. В наличии на сайте: <http://www.rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/horr43c.pdf>

временного разрешения на работу, владельцы разрешений других видов используют возможность продления разрешений, таким образом превращая временную в более длительную форму миграции. **Испания** приводит статистику, которая показывает, что количество мигрантов, возвращающихся в родную страну, с 2007 по 2009 гг. увеличилось, и существуют предположения, что причиной этому стал глобальный экономический кризис.

**Швеция**, напротив, приводит данные исследования Всемирного банка<sup>60</sup>, где говорится, что мигранты предпочитают временную и циркулярную миграцию более длительным формам. Оно выявило, что 60-70% мигрантов из Боснии и Герцеговины, Болгарии (до ее вступления в ЕС), Грузии, Румынии (до вступления в ЕС), Кыргызстана и Таджикистана предпочитают именно такие формы миграции.

В **Швеции** в промежуточном отчете Парламентского Комитета<sup>61</sup> приведена оценка моделей циркулярной миграции и стран назначения. В нем говорится, что мигранты родом из скандинавских стран и стран ЕС-27, модель миграции которых является циркулярной, чаще других планируют возвращение в родную страну или другую страну региона, тогда как граждане стран Африки намереваются переехать в страны с подобными стандартами жизни, но не возвращаться в Африку. В **Латвии** из-за глобального экономического спада многие граждане третьих стран, имеющие вид на жительство, потеряли работу. Это привело к нескольким неожиданным реакциям, и многие граждане третьих стран, потерявшие работу, вместо возвращения в родные страны, предпочли переехать в другие страны ЕС в поисках работы.

## Раздел 4. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ВРЕМЕННУЮ И ЦИРКУЛЯРНУЮ МИГРАЦИЮ

В данном Разделе приведен обзор законодательств на уровне ЕС, регулирующих (аспекты) временной и циркулярной миграции в ЕС (Раздел 4.1), и существующих национальных законодательств (Раздел 4.2), а также специальных соглашений и инициатив, разработанных совместно и в отношении третьих стран (Раздел 4.3).

### 4.1 Законодательство ЕС

Текущее законодательство ЕС поддерживает циркулярную миграцию лишь до определенного уровня. Во-первых, Общие Законы ЕС (*Acquis* ЕС) содержат особые правила, связанные с получением вида на жительство (*Директива 2003/109/ЕС*, "Директива о виде на жительство")<sup>62</sup>. Необходимо постоянно и на законных основаниях проживать на территории страны ЕС в течение пяти лет (основное условие для получения вида на жительство), куда также включено пребывание вне страны-члена ЕС не более 6 месяцев каждый год или всего 10 месяцев. Также страны-члены ЕС могут "приостановить отсчет времени" для более длительных периодов отсутствия в "случае особых или исключительных обстоятельств временного характера и в соответствии с национальным законодательством". Но также страны могут "не останавливать отсчет времени", если более длительное отсутствие связано с "командировками с целью осуществления трудовой деятельности, включая положения по предоставлению услуг при пересечении границ" (Статья 4). Те же правила применимы, если резидент переезжает в другую страну ЕС и подает документы на длительное пребывание в ней (Статья 25).

<sup>60</sup> Всемирный банк, *Мигранты и перевод средств: Восточная Европа и бывшие страны СССР*, 2007.

<sup>61</sup> Отчет правительства Швеции, SOU 2005:50.

<sup>62</sup> Директива 2003/109/ЕС от 25 ноября, касающаяся статуса граждан третьих стран, являющихся долгосрочными резидентами. Дания, **Ирландия** и **Великобритания** не участвовали в принятии данной Директивы, поэтому не имеют обязательств по ее положениям.

После получения вида на жительство, этот статус может быть утерян при отсутствии в ЕС сроком более 1 года. Но страны-члены ЕС могут "в особых и исключительных ситуациях" продлить такой срок или сроки (Статья 9). Страны ЕС также могут предоставлять права на проживание в соответствии с национальным законодательством на более мягких условиях, чем представлены в Директиве (Статья 13).

*Директива 2009/50/ЕС* ("Директива о синей карте")<sup>63</sup>, содержащая правила для высококвалифицированных работников, позволяет владельцам Синей карты ЕС отсутствовать сроком до 12 последовательных месяцев или 18 месяцев всего в течение пятилетнего квалификационного периода без отзыва вида на жительство (Статья 16(3)). Кроме того, после получения статуса лицо может выезжать из страны на более чем два года (Статья 16(4)). После полутора лет законного пребывания в стране ЕС в качестве владельца Синей карты, мигрант и члены его семьи могут также переехать в другую страну ЕС с целью получения более квалифицированной работы (Статья 18(1)). Однако, страны ЕС могут ограничивать такие права на практике *"только случаями, когда гражданин третьей страны может предоставить доказательства, что он/она отсутствовала на территории Союза для осуществления экономической деятельности по найму или в качестве фрилансера или для выполнения работы на добровольной основе или для обучения в своей родной стране"* (Статья 16(5)).

*Директива 2004/38/ЕС*<sup>64</sup> по правам Граждан Союза и членов их семей переезжать и пребывать без ограничений на территории стран-членов ЕС также применима для граждан третьих стран, являющихся членам семей граждан ЕС. В Директиве содержатся положения, в соответствии с которыми граждане и члены их семей, переезжающих в другие страны ЕС, могут получить вид на жительство после пяти лет законного и постоянного пребывания на их территории (Статьи 16(1) и 16(2))<sup>65</sup>. Некоторые положения могут привести к упрощению циркулярной миграции. Например, длительность пребывания не подвергается влиянию временного отсутствия до шести месяцев каждый год, отсутствия для несения воинской службы или отсутствия максимум до 12 месяцев *"по важным причинам, таким как беременность и рождение ребенка, серьезная болезнь, обучение или повышение квалификации или подача документов в других странах-членах ЕС или третьей стране"* (Статья 16(4)). Право будет утрачено только в случае отсутствия в принимающей стране сроком более двух лет (Статья 16(5)).

Указ 1931/2006/ЕС<sup>66</sup> описывает правила, в соответствии с которыми гражданин третьей страны, живущий на границе страны ЕС, может пересекать внешние границы страны-члена ЕС в случае, если он имеет разрешение, которое упрощает такое пересечение границы (и паспорт, если требуется в такой стране-члене ЕС). Жители приграничной территории могут пребывать с указанной "приграничной зоне", как указано в двустороннем соглашении, заключаемом между странами ЕС и соседними третьими странами. Максимальная длительность пребывания не должна превышать трех месяцев за полгода.

Указ 883/2004/ЕС по координации систем социальной безопасности и Указ 1408/71 по применению схем социальной безопасности для работающих граждан и их семей, переезжающих в рамках Сообщества, описывают правила получения социальной помощи лицами, которые пребывают или пребывали в соответствии с законодательством в стране-члене ЕС. Указ также применим для граждан без гражданства и беженцев и членов их семей и их наследников, пребывающих в странах-членах ЕС (в том числе граждан ЕС). Законодательство утверждает, что

<sup>63</sup> Директива 2009/50/ЕС от 25 мая 2009 г. по условиям въезда и пребывания граждан третьих стран с целью получения более квалифицированной работы. Эту Директива должна быть пересмотрена до 19 июня 2011 года (Ст. 23(1)). Дания, **Ирландия** и **Великобритания** не участвовали в принятии данной Директивы, поэтому не имеют обязательств по ее положениям.

<sup>64</sup> В наличии на сайте: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:EN:NOT>

<sup>65</sup> См. также специальные правила, Статьи 17 и 18.

<sup>66</sup> В наличии на сайте: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1931:EN:NOT>. Дания, **Ирландия** и **Великобритания** не участвовали в принятии данного Указа, поэтому не имеют обязательств по ее положениям.



такие граждане должны подчиняться только законам страны, и что права таких граждан защищены. 20 декабря 2010 года было внесено предложение по изменению Указа 883/2004<sup>67</sup>, в частности положения о "лицах, работающих по найму" и членах летных экипажей.

В соответствии с Соглашением, заключенным в 1963 году в Анкаре, учредившим первую ассоциацию Турции и ЕС, существует специальный режим для турецких работников и членов их семей, в соответствии с Решением 1/80<sup>68</sup> Совета ассоциации ЕС/Турции. Это Решение допускает продление разрешения на работу после одного года работы на одного работодателя, на три года для работы на того же работодателя или на четыре года всего. В эти периоды входят отпуска, декретные отпуска, неработоспособность в связи с несчастными случаями на работе и болезни, но учет времени приостанавливается во время вынужденной безработицы, подтвержденной должным образом, и длительного отсутствия в связи с болезнями. Для членов семьи трехлетний период ожидания разрешения на работу (и, следовательно, вида на жительство) включает периоды отсутствия *“на законных основаниях, например, чтобы провести отпуск или навестить семью в родной стране”*, и периоды менее шести месяцев, проведенные в родной стране по причинам, не зависящим от членов семьи<sup>69</sup>.

Временная миграция в ЕС частично регулируется *Директивой 2004/114* по выдаче разрешений студентам, ученикам, стажерам и волонтерам (*“Директива о студентах”*)<sup>70</sup>. Разрешение на пребывание, выданное студенту, должно быть действительно в течение одного года и может быть продлено, если выполняются определенные условия (Статья 12). Например, оно не будет продлено, если лицо, его получившее, больше не является студентом. Разрешение на пребывание для учащихся школ действительно на максимум один год и не может быть продлено (Статья 13). Разрешение на проживание для стажеров, не получающих зарплату, выдается на один год или на период стажировки, не может быть продлено, за исключением определенных *“исключительных”* случаев. Разрешение на проживание для волонтеров выдается на один год максимум или более в некоторых *“исключительных”* случаях. Директива также отражает общее право стран-членов ЕС принимать более мягкие правила (Статья 4), и, в общем, страны предпочитают не применять его вообще для учеников, стажеров и волонтеров (Статья 3(1)).

И наконец, предложенная Директива по условиям въезда и пребывания граждан третьих стран с целью сезонной работы<sup>71</sup> предоставляет возможность пребывать максимум на шесть месяцев в год (Статья 11) и может упростить циркулярную миграцию, если страны-члены ЕС либо выдадут многолетнее разрешение на выполнение сезонной работы, либо упростят процедуры для сезонных работников, приезжающих повторно (Статья 12). В дополнение, предложенная Директива по условиям въезда и пребывания граждан третьих стран в рамках перевода внутри одной корпорации<sup>72</sup> направлена на поощрение миграции в целях устойчивого экономического развития Европейского Союза за счет управления временной миграцией. Предложенная Директива содержит положения, которые обеспечивают временный характер пребывания. Например, в предложенной Статье 4(1b) говорится, что получатель должен *“предоставить доказательства... что он или она смогут перевестись обратно в предприятие, принадлежащее группе предприятий и учрежденной в третьей стране после окончания указанного периода”* – то есть что он/она вернется в родную страну.

Эти законодательные рамки ЕС обеспечивают широкий контекст для понимания подходов к временной и циркулярной миграции, принятой на национальном уровне. На самом деле, некоторые страны-члены ЕС (**Эстония, Финляндия, Германия, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта,**

<sup>67</sup> Предложение по Указу Европейского Парламента и Совета, вносящего изменения в Указ (ЕС) № 883/2004 по управлению системами социальной безопасности и Указ (ЕС) № 987/2009, включающий процедуру реализации Указа (ЕС) № 883/2004. В наличии на сайте: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st11/st11077.en11.pdf>

<sup>68</sup> Решение № 1/80 Совета Ассоциации от 19 сентября 1980 года по Развитию Ассоциации. См. [http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION\\_No\\_1\\_80\\_eng.pdf/Files/DECISION\\_No\\_1\\_80\\_eng.pdf](http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION_No_1_80_eng.pdf/Files/DECISION_No_1_80_eng.pdf)

<sup>69</sup> Дело C-351/95 *Kadiman* [1997] ECR I-2133.

<sup>70</sup> Директива 2004/114/ЕС от 13 декабря 2004 года об условиях пребывания граждан третьих стран с целью обучения, обмена студентами, стажировок или волонтерской службы. Дания, **Ирландия** и **Великобритания** не участвовали в принятии данной Указа, поэтому не имеют обязательств по ее положениям.

<sup>71</sup> С Предложением можно ознакомиться на сайте: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st12/st12208.en10.pdf>

<sup>72</sup> С Предложением можно ознакомиться на сайте: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0378:FIN:EN:PDF>

**Словацкая Республика, Словения, Швеция, Великобритания**) приняли, или принимают законодательство ЕС, затрагивающее вопрос циркулярной миграции. **Эстония, Финляндия, Франция, Венгрия, Латвия, Литва, Люксембург, Польша, Словацкая Республика и Словения** обсуждают меры в отношении *Директивы 2009/50/ЕС (“Директива о синей карте”)*, их принятие должно завершиться к июню 2011 года. Во **Франции** принимается новый закон по иммиграции, а последующие декреты разъяснят и адаптируют специальные положения Директивы о синей карте. **Польша** в данный момент разрабатывает новый *Закон об иностранцах*, который будет также адаптировать положения *Директивы о синей карте* к национальному законодательству. **Великобритания** приняла *Указы 883/2004/ЕС и 1408/71* и связанные с ними инструменты, гарантирующие перенос льгот социального обеспечения в рамках Европейского Союза. Это позволит мигрантам работать в Великобритании на временной основе, а затем вернуться в родную страну без потери накопленных льгот.

## 4.2 Рамки национальных законодательств

В данном разделе исследуются законодательные рамки в отношении временной и циркулярной миграции на уровне стран-членов ЕС, дополняя картину общей политики ЕС и его законодательства, описанного в Разделе 4.1 выше.

В целом, лишь в некоторых странах ЕС существуют законодательные акты, которые ограничивают пребывание только временной миграцией (то есть без возможности продлить пребывание), и ни в одной стране нет специальных законов, регулирующих циркулярную миграцию. Однако некоторые положения общих законодательных рамок для регуляции законной миграции стран-членов ЕС включают условия въезда на ограниченный период и повторный въезд, что способствует развитию временной миграции (ограничивая возможность длительного пребывания) и циркулярной миграции (разрешая въезды и выезды из страны).

**В Австрии, Бельгии, Чешской Республике, Франции, Эстонии, Венгрии, Ирландии, Италии, Нидерландах, Португалии, Словацкой Республике, Великобритании** аспекты временной и циркулярной миграции включены в общие законы, регулирующие миграционные процессы. Например, в данных странах разрешен въезд с целью временной работы и пребывания, поэтому в них выдаются соответствующие визы и разрешения. **Во Франции и Италии** также существуют условия, в соответствии с которыми мигрант может повторно въезжать в страну, а в **Германии, Эстонии, Венгрии, Латвии, Великобритании** мигрант может отсутствовать в стране без потери вида на жительство. В дополнение, **Швеция и Великобритания** в рамках своих законодательств обеспечивают права и условия, упрощающие циркулярную миграцию. Хотя многие страны-члены ЕС в своих подходах к регуляции циркулярной миграции отмечают важность возвращения (см. Раздел 3.3.4), ни в одной из стран ЕС не приняты законы, которые регулируют возвращение, в частности, *временных (или циркулярных) мигрантов*. Во всех странах ЕС общее законодательство предусматривает меры принудительного возвращения мигрантов с просроченными разрешениями.

### 4.2.1 Визы и разрешения, регулирующие временную и циркулярную миграцию

В данном подразделе приведен обзор систем выдачи виз и разрешений в странах-членах ЕС, которые помогают регулировать временную и циркулярную миграцию граждан третьих стран<sup>73</sup>. В целом, при рассмотрении законодательных рамок Стран-членов ЕС, можно выделить следующие категории виз и временных разрешений:

<sup>73</sup> В 2011 году ЕМС проведет другое исследование по *Визовой политике в качестве канала миграции*, где будет проанализирована политика Выдачи Виз в Странах-членах ЕС.

- Документы, действительные в течение ограниченного периода времени без возможности продления или основанные на принципе возвращения, то есть специально направленные на организацию системы временной миграции;
- Документы, изначально выдаваемые на ограниченный срок, но которые могут быть продлены, что создает условия для длительного/постоянного проживания. Хотя по своему характеру разрешения являются "временными", их целью не является регуляция временной миграции.

Для целей данного исследования важна только первая категория, и такие визы и разрешения подробнее описаны ниже. Однако законодательные рамки и процедуры стран-членов ЕС не всегда предусматривают такое явное разграничение. На самом деле, **Австрия, Франция, Латвия и Чешская Республика**, подчеркивают, что на практике граждане третьих стран, если это возможно законодательно, стремятся продлить краткосрочные разрешения, делая пребывание долгосрочным или постоянным. **Франция** подчеркивает, что, за исключением *временного разрешения на осуществление трудовой деятельности*, владельцы разрешений других видов используют возможность продления разрешений, таким образом превращая временную миграцию в длительную форму миграции.

В четырнадцати странах-членах ЕС (**Австрия, Чешская Республика, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Венгрия, Италия, Литва, Нидерланды, Португалия, Словацкая Республика, Швеция**) выдаются временные разрешения на работу и пребывание с целью работы. Зеленая Карта Типа С **Чешской Республики** предназначена специально для низкоквалифицированных работников, она выдается на максимум два года без возможности продления. **В Финляндии** выдается виза, то есть разрешение, позволяющее мигранту въезжать и пребывать в стране с целью осуществления трудовой деятельности на срок более чем три месяца. Такие визы обычно выдаются мигрантам, работающим в сельскохозяйственном секторе (например, собиратели ягод). Для другой временной работы требуется разрешение на проживание. **В Австрии, Эстонии и Литве** выдаются национальные визы D, позволяющие мигрантам пребывать (не требуется разрешение на проживание) и работать в стране сроком от шести месяцев в год (**Австрия, Эстония**) или до одного года (**Литва**). В будущем **Австрия** также планирует ввести временные "разрешения на проживание", хотя в большинстве случаев их можно будет продлить<sup>74</sup>. **В Португалии** гражданам третьих стран выдаются "визы на временное пребывание" на период, равный длительности трудового договора, если срок контракта не превышает полгода.

**Франция, Венгрия, Италия и Словацкая Республика** выдают специальные разрешения для сезонных работников. Эти разрешения предполагают циркулярность, поскольку они разрешают въезд и выезд из страны с течение определенного периода. Например, во **Франции**, мигрант должен проработать 3-6 месяцев в год и разрешение выдается на срок до трех лет с возможностью продления при условии сохранения постоянного жительства вне **Франции**. **В Италии** работодатель может подать документы на выдачу работнику разрешения с большим сроком длительности, максимум до трех лет, для сезонных работников, которые проработали на работодателя два последовательных сезона. Граждане третьих стран должны также подавать документы на въездную визу. **Нидерланды** предложили внести поправки в существующее законодательство по разрешениям на работу для временных мигрантов, которые упростят циркулярную миграцию трудовых мигрантов. До 2010 года временные разрешения на работу выдавались с интервалом в минимум 28 недель. Однако в 2011 году вступил в силу новый закон, сокращающий период ожидания до 14 недель, после чего мигрант может снова получить временное разрешение на работу.

**В Великобритании**, виза "Уровня 5" (основанная на бальной системе оценок— Point Based System, PBS) выдавалась специально гражданам третьих стран, разрешая им работать в стране в течение ограниченного срока для удовлетворения неэкономических целей. Сюда были включены мигранты, приехавшие по программе Правительственного обмена (например, стажировка в медучреждениях) в соответствии с

<sup>74</sup> Разрешение на пребывание не может быть продлено (см. Ст. 66 *Закона о проживании и пребывании*). Однако, вид на жительство может быть получен только через "разрешение на пребывание" - более подробная информация представлена в Национальном отчете Австрии.

Международными Соглашениями (то есть работники международных организаций) и артисты и спортсмены<sup>75</sup>. В других странах ЕС (например, **Германии, Ирландии, Нидерландах**) по умолчанию в моделях временной миграции участвуют низкоквалифицированные работники, поскольку высококвалифицированным специалистам предложена возможность длительного проживания и дальнейшего переезда в страну<sup>76</sup>. В 2010 году в **Великобритании** был предложен ряд мер, ограничивающих возможность продлевать пребывание по другим визам в рамках PBS, выдающимся высококвалифицированным опытным работникам и студентам. В будущем такие маршруты должны становиться более временными.

**В Люксембурге** не выдаются разрешения, являющиеся именно временными (разрешение на проживание '*autorisation de séjour temporaire*' и '*titre de séjour*' ограничены по времени, но могут быть выданы повторно<sup>77</sup>); однако некоторые категории мигрантов не могут получать разрешения на длительное пребывание (*statut de resident de longue durée*). Сюда входят такие категории: дипломатические сотрудники и работники международных организаций, сезонные рабочие, назначенные сотрудники и сотрудники, переведенные в рамках одной корпорации, студенты и стажеры.

**В Болгарии, Польше и Словацкой Республике** существуют исключения из обязательств по получению разрешений на работу или проживание некоторым типам временных работников. В **Болгарии**, мигранты, посланные в командировку компанией, расположенной в третьей стране, для выполнения особых заданий в стране-члене ЕС (Например, для починки оборудования или проведения обучения) могут работать без разрешения до 3 месяцев. Исключением длительностью до 6 месяцев также могут воспользоваться студенты третьих стран, обучающиеся в **Болгарии**, если их работа связана с прохождением учебной практики. Сотрудники, работающие в компании, учрежденной или осуществляющей инвестиции в **Словацкую Республику**, или работающие на международном транспорте, могут работать в стране до 3 месяцев без разрешения на проживание<sup>78</sup>. В **Польше**, граждане третьих соседних стран, например, Беларуси, России, Украины, а также стран, с которыми **Польша** подписала Партнерские соглашения в области мобильности, то есть Молдавии и Грузии, могут въезжать в страну и работать в течение шести месяцев из двенадцати без разрешения на работу (требуется только заявление работодателя о намерениях, которое должно быть зарегистрировано в районном управлении по труду)<sup>79</sup>. В **Португалии** поправки к Статье 97(2) *Закона об иммиграции* вскоре позволят владельцам разрешений на проживание, выданных с целью обучения, устраиваться на временную или сезонную работу, особенно в сферах туризма, во избежание обращения к "новой" экономической миграции для устранения дефицита рабочей силы.

#### 4.2.2 Условия повторного въезда и разрешение на выезд

**Франция и Италия** выдают мигрантам визы, позволяющие им повторно въезжать в страну в дальнейшем. В **Бельгии, Германии, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литве, Великобритании** гражданам третьих стран также разрешается вернуться домой на определенное время без необходимости повторно подавать документы для въезда в страну. В **Бельгии** существует закон, который подробно описывает случаи выезда и

<sup>75</sup> Существуют и другие подходы к кратковременной миграции, представленные вне системы PBS; сюда входят Сезонные работники сельского хозяйства (SAW) и Секторные схемы (SBS).

<sup>76</sup> Например, не существует максимальной длительности пребывания для разрешений на проживание высококвалифицированных работников в **Нидерландах** и **Германии**, высококвалифицированные работники получают разрешение на проживание сразу по въезду. Более подробная информация о политике Стран-членов ЕС в отношении высококвалифицированных работников представлена в исследовании ЕМС по *Удовлетворению потребности в рабочих ресурсах посредством миграции*.

<sup>77</sup> Разрешения "de séjour temporaire" равносильны визам в том плане, что они необходимы для въезда в страну. В течение трех месяцев по прибытии мигрант должен подать документы в Управление иммиграцией для получения разрешения на проживание - titre de séjour, которое может быть выдано повторно.

<sup>78</sup> Разрешение на временное пребывание для работы с этими целями не требуется в течение первых 90 дней с момента пересечения внешней границы.

<sup>79</sup> В **Польше** эти типы мигрантов называются "малое пограничное движение"; однако этот термин отличается от определения термина "малое пограничное движение", как приведено в Указе ЕС 1931/2006/ЕС по малому пограничному движению.

повторного въезда в страну граждан третьих стран. Это применимо для граждан третьих стран, пребывающих в стране ЕС по любым разрешениям на проживание, выданным на срок более трех месяцев. Мигранты могут провести до трех месяцев вне страны без потери статуса резидента - даже в случае, если срок разрешения на пребывание в Бельгии истекает во время их отсутствия. Также возможно отсутствие в стране сроком до года, если перед отъездом мигрант продлит свое разрешение и сообщает о своем возвращении в местное миграционное управление за 15 дней до него. Также возможно отсутствие дольше чем на один год без потери статуса резидента, если мигрант дополнительно докажет перед отъездом, что он/она сохраняют свой основной интерес в Бельгии и уведомляет местное миграционное управление о своем намерении выехать из страны и вернуться в страну. Если гражданин третьей страны превышает разрешенное время отсутствия в связи с *форс-мажорными обстоятельствами*, Министерство или Миграционное управление может предоставить имевшийся ранее статус.

**В Германии и Венгрии**<sup>80</sup> граждане третьих стран могут покинуть страну на период до шести месяцев без потери статуса резидента. В дополнение, граждане третьих стран, покидающие **Германию**, для прохождения обязательной военной службы сохраняют разрешение на проживание, если они возвращаются в страну в течение трех месяцев по завершении службы, и мигранты, выезжающие на обучение или для работы в интересах государства (например, работа по развитию или продвижение или развитие немецкого бизнеса) могут отсутствовать с стране два года без потери прав на проживание. Подобным образом, в **Эстонии**, граждане третьих стран могут также покидать страну-член ЕС для обучения, прохождения военной службы и по другим причинам без потери разрешения на проживание. В **Великобритании** лица, имеющие визу "Уровня 1" (высококвалифицированные работники) и "Уровня 2" (опытные работники) могут выезжать на отпуск, в командировки или по другим неопровержимым доводам, а также общая длительность этих поездок не должна превышать шесть месяцев и одной поездки - не превышать 3 месяца. **Польша** также предоставляет право повторного въезда для граждан третьих стран, которые пребывают в соответствии с "упрощенной системой".

В данное время граждане третьих стран, проживающие в **Швеции**, имеющие разрешение на временное пребывание или вид на жительство, могут покидать Швецию на срок до одного года, и это не влияет на их права и процесс получения гражданства. В свете рекомендаций Парламентского Комитета, **Швеция** в данный момент также рассматривает вопрос гарантийного обеспечения данного периода отсутствия.

#### 4.2.3 Другие права и условия, облегчающие циркулярную миграцию

Лишь в некоторых странах ЕС существуют другие положения, намеренно стимулирующие циркулярную миграцию, например **Швеция** и, в меньшей степени, **Австрия**, **Люксембург**, **Португалия** и **Великобритания**. **Швеция** предоставляет гражданам третьих стран, прибывающих с целью устройства на работу, право получать пенсию вне страны-члена ЕС, основанную на доходах, полученных в Швеции, по достижении 61 года. В дополнение, для высококвалифицированных специалистов иногда используется более низкая ставка налогов и, за счет нескольких международных соглашений, обеспечена единовременная уплата налога для лиц, осуществляющих перевод денежных средств.

**Австрия**, **Люксембург**, **Португалия** и **Великобритания** также предлагают некоторые (определенные) льготы для граждан тех третьих стран, с которыми подписаны соглашения. В **Австрии**, сюда включены страховое обеспечение и льготы для 15 стран, включая Турцию, Хорватию и Сербию. В случае **Португалии**, такие соглашения существуют с Кабо-Верде и Украиной. Они гарантируют мигрантам, пребывающим в соответствии с законодательствами двух стран, получение одинаковых прав на социальное страхование в обеих странах. В этом плане

<sup>80</sup> В отношении Директивы 2003/109/ЕС (длительное проживание). В **Венгрии** в национальном законодательстве говорится, что временное отсутствие на территории страны-члена ЕС менее, чем на шесть последовательных месяцев, не считается прекращением проживания, если общая длительность отсутствия не превышает трехсот дней в течение пяти лет.

соглашение обеспечивает соответствующую социальную защиту лиц, живущих в Португалии, а также обеспечивает получение тех же льгот по возвращении в родную страну, таким образом поощряя механизмы, не препятствующие (или поощряющие) возвращение мигрантов в родные страны. В рамках программы помощи добровольному возвращению **Испания** осуществляет программу, позволяющую гражданам стран, которые заключили соглашения о социальном обеспечении с Испанией, получать авансовые выплаты (обеспеченных) пособий по безработице при условии, если мигрант соглашается не возвращаться в Испанию в течение трех лет. После данного периода они могут вернуться и, кроме того, получают преимущества при приеме на работу и смогут вернуть себе имевшийся ранее статус временного или длительного проживания. В **Великобритании** в соответствии с двусторонними соглашениями (в основном, с членами Совета Европы) некоторые мигранты могут получить накопленные пособия (например, пенсии и пособия по утере члена семьи или пособия для вдов и выплаты в связи с получением производственных травм, пособия по потере трудоспособности) по возвращении в родную страну.

Напротив, в **Германии** граждане третьих стран, переезжающие в другую страну, должны ожидать 24 месяца в качестве квалификационного периода на возмещение накопленных страховых взносов, что, хотя данное правило может быть положительным по сути, однако не является благоприятным для (циркулярных) мигрантов, которые хотят вернуться в родную страну только на время.

#### 4.2.4 Специальные правила в отношении миграции с целью обучения и исследовательской деятельности

В большинстве стран-членов ЕС существуют законы, регулирующие учебную миграцию. С соответствии с Директивой 2004/114, страна-член ЕС может выдавать разрешение на пребывание с целью обучения сроком на один год с возможностью продления. В некоторых странах-членах ЕС (например, **Австрии, Франции, Германии, Нидерландах, Швеции**) разрешено дальнейшее продление и изменение статуса после завершения студентом обучения. Во **Франции** граждане третьих стран, успешно завершившие обучение на магистерском уровне "Master", могут получить 6-месячное невозобновляемое разрешение на проживание (APS – Autorisation Provisoire de Sejour), чтобы найти работу. В случае устройства на работу гражданин третьей страны может поменять статус (тестирования для регистрации на рынке труда не проводятся). В **Австрии** успешно закончившие обучение студенты также могут остаться в стране на шесть месяцев; в **Германии** срок поиска работы увеличен до одного года. Подобное положение существует и в **Ирландии**, где студенты могут пребывать в стране в течение 6-12 месяцев и искать работу, в зависимости от курса обучения. Такие разрешения не могут быть продлены. В **Нидерландах**, с 2008 года выпускники голландских университетов и вузов могут оставаться в стране в течение одного года и искать в это время работу с минимальной зарплатой 28 600 евро. В течение этого времени им предоставляются социальные льготы и, если они находят работу, у них появляется возможность получить разрешение на проживание для высококвалифицированных работников. Парламентский Комитет **Швеции** в своем последнем отчете рекомендует, чтобы иностранные студенты, завершившие, по меньшей мере, два курса, могли оставаться в стране ЕС, по меньшей мере, до шести месяцев после завершения обучения, чтобы иметь возможность найти работу. В **Мальте**, напротив, предполагается, что гражданин третьей страны, завершивший обучение, должен вернуться в родную страну, а лишь затем подавать документы на визу, однако исключением из этого правила являются студенты медицинских вузов. Подобным образом, в **Великобритании** студенты получают визу Уровня 4, то есть студенческую визу, и студент должен покинуть страну по истечении срока ее действия<sup>81</sup>.

Также в соответствии с Директивой 2004/114/ЕС страны-члены ЕС должны регулировать условия въезда и пребывания стажеров, получающих стипендии, волонтеров и учеников школ. В отношении граждан третьих стран, пребывающих с целью стажировок существует следующая политика: в **Болгарии** такие мигранты могут пребывать в течение трех из 12 месяцев в год, тогда как в **Нидерландах** граждане третьих стран

<sup>81</sup> Другие данные по системе виз и политики в отношении миграции студентов в **Великобритании** приведены также в Разделе 3.4 и Разделе 3.5.

могут пребывать до одного года для стажировки, а граждане Суринама, проходящие курсы повышения квалификации, и Сербии, проходящие курс обучения на судах Голландии, могут пребывать в стране и более длительное время. **Во Франции** существуют специальные разрешения ('для молодых профессионалов'), выдаваемые для прохождения стажировок, а в **Словении** также выдаются временные разрешения на работу для стажеров и обучающихся на курсах повышения квалификации, имеющие срок действия до одного года.

В соответствии с Директивой 2005/71/ЕС необходимо заключить Соглашения о приеме с исследовательскими организациями, по условиям которых исследователи из третьих стран смогут пребывать в стране более трех месяцев с целью осуществления исследовательских проектов. В дополнение, страны-члены ЕС могут принять законы, регулирующие въезд граждан третьих стран, являющихся исследователями, командированными одной исследовательской организацией в другую в другой Стране-члене ЕС. **В Австрии, Чешской Республике, Финляндии, Франции, Германии, Нидерландах, Люксембурге, Португалии, Словацкой Республике и Испании** выдаются специальные разрешения на проживание для исследователей. В **Австрии, Чешской Республике и Словацкой Республике** разрешение на пребывание с целью проведения научного исследования выдается сроком до двух лет<sup>82</sup>; однако в **Чешской Республике** исследователи могут также пребывать в стране по Зеленой Карте типа А, выдающейся на срок до трех лет. **Во Франции**, напротив, они выдаются сроком до одного года. В **Германии** разрешения исследователям могут выдаваться на срок менее или более года в зависимости от исследовательского проекта. В **Болгарии** гости-лекторы, лекторы и преподаватели вузов и средних школ могут получить разрешение на работу без испытаний для регистрации на рынке труда. В **Нидерландах** аспиранты, исследователи-выпускники вузов и высококвалифицированные исследователи не должны проходить тестирование для регистрации на рынке труда, но должны получить разрешение на пребывание и на работу. В **Люксембурге** документ о проживании для лиц, занимающихся исследовательской деятельностью действителен в течение одного года или на время исследовательского проекта и может быть выдан повторно. В **Португалии** исследователям выдаются временные разрешения на работу; обычно они выдаются сроком на шесть месяцев, но для исследователей срок их действия увеличен до одного года. В **Испании** законодательство предусматривает возможность выдавать разрешения на пребывание и работу исследователям в рамках *Специального режима для исследователей* по соглашениям, подписанным между научными институтами. Срок действия разрешений на работу - минимум один год с возможностью повторной выдачи.

### 4.3 Соглашения о сотрудничестве с третьими странами

В данном Разделе представлены двусторонние соглашения, проекты и другие инициативы, разработанные странами-членами ЕС для развития программ и схем временной и циркулярной миграции, а также обзор специальной деятельности стран-членов ЕС в рамках Партнерских соглашений ЕС в области мобильности.

#### 4.3.1 Двустороннее сотрудничество с третьими странами

Большинство стран-членов ЕС (**Бельгия, Болгария, Чешская Республика, Германия, Греция, Эстония, Финляндия, Франция, Венгрия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Португалия, Словацкая Республика, Словения, Испания, Швеция, Великобритания**) заключили Соглашения о сотрудничестве и реализуют совместные проекты с третьими странами, куда также включены элементы временной и циркулярной миграции. В Таблице 3 представлен обзор данных соглашений и проектов. В некоторых странах-членах ЕС

<sup>82</sup> В **Словацкой Республике** такое разрешение может быть продлено.

(например, **Нидерландах, Португалии, Испании**) они направлены на поощрение именно этих типов миграции, тогда как в других странах (например, **Великобритании**) не существует долговременных стратегий и инициатив, а все проекты разрабатываются на основании каждого случая.

**Таблица 3: Сотрудничество с третьими странами**

<b>Страна-член ЕС</b>	<b>Тип соглашения</b>	<b>Третья страна</b>
<b>Бельгия</b>	Двустороннее соглашение с развивающейся страной	Диаспоры различных африканских стран, проживающие в Европе
	Миграция с целью получения образования	Сенегал
<b>Чешская Республика</b>	Соглашения о возможности перемещения молодежи	Канада, Новая Зеландия
	Зеленая карта типа С	Австралия, Босния и Герцеговина, Канада, Хорватия, Япония, Корея, Черногория, Македония, Новая Зеландия, Сербия, Украина, США
	Миграция с целью получения образования	Ангола, Босния и Герцеговина, Молдавия, Монголия, Сербия, Йемен, Вьетнам и Замбия и некоторые другие страны
<b>Германия</b>	Соглашения по лицам, работающим по контрактам	Босния и Герцеговина, Хорватия, Сербия, включая Черногорию и Косово, Македония, Турция
	Соглашения по приезжим работникам	Албания, Российская Федерация, Хорватия
	Соглашения по сезонным работам	Хорватия
<b>Греция</b>	Соглашения по сезонным работам	Албания, Египет
<b>Эстония</b>	Соглашения о возможности перемещения молодежи	Австралия, Новая Зеландия, Канада
<b>Финляндия</b>	Меморандум о взаимопонимании	Вьетнам
<b>Франция</b>	Соглашения о возможности перемещения молодежи	Аргентина, Канада, США, Габон, Марокко, Новая Зеландия, Сенегал, Тунис
	Соглашения с развивающимися странами и Российской Федерацией	Бенин, Буркина-Фасо, Камерун, Кабо-Верде, Конго, Габон, Македония, Маврикий, Черногория, Россия, Сенегал, Сербия, Тунис.
<b>Венгрия</b>	Миграция с целью получения образования	Афганистан, Йемен, Монголия, Палестина, Украина, Вьетнам
<b>Италия</b>	Рамочные соглашения	Марокко, Молдавия, Египет
<b>Латвия</b>	Соглашения о возможности перемещения молодежи	Канада, Новая Зеландия
<b>Литва</b>	Соглашения о возможности перемещения молодежи	Канада



<b>Люксембург</b>	Миграция с целью получения образования	Вьетнам, Лаос, Мали, Сенегал, Кабо-Верде, Буркина-Фасо, Нигер, Намибия
<b>Мальта</b>	Соглашения о возможности перемещения молодежи	Австралия, Новая Зеландия
<b>Нидерланды</b>	Двустороннее соглашение с развивающейся страной	ЮАР, Индонезия
	Проект укрепления человеческого потенциала MIDA GHANA Health	Дiasпора Кабо-Верде Гана
	Временное возвращение квалифицированных работников	Афганистан, Босния и Герцеговина, Эфиопия, Грузия, Сьерра-Леоне и Судан
<b>Польша</b>	Соглашения о временной миграции мигрантов из соседних стран	Украина, Беларусь, Россия, Молдавия, Грузия
<b>Португалия</b>	Проект укрепления человеческого потенциала	Дiasпора Кабо-Верде
	Двустороннее соглашение с развивающейся страной	Кабо-Верде, Украина, Бразилия, Молдавия
<b>Словацкая Республика</b>	Соглашения о возможностях мобильного перемещения молодежи	Канада, Новая Зеландия
<b>Словения</b>	Соглашения по сезонным работам	Македония
<b>Испания</b>	Соглашения с развивающимися странами (в отношении трудовой миграции)	Кабо-Верде, Колумбия, Доминиканская Республика, Эквадор, Гамбия, Гвинея, Гвинея-Бисау, Мали, Мавритания-Марокко, Нигер, Сенегал.
<b>Швеция</b>	Соглашения о возможности мобильного перемещения молодежи	Канада, Австралия, Новая Зеландия
<b>Великобритания</b>	Миграция с целью получения образования (инициатива в отношении студентов медицинских вузов)	Для граждан любой третьей страны
	Миграция с целью получения образования	Другие страны Содружества
	Поддержка развивающихся стран (QUESTS-MIDA)	Дiasпора сомалийцев, проживающих в Великобритании

Девять стран-членов ЕС (**Бельгия, Чешская Республика, Германия, Греция, Венгрия, Люксембург, Португалия, Словения, Великобритания**) заключили двусторонние соглашения о сотрудничестве и имеют совместные проекты с третьими странами, направленные на перемещения временных работников, студентов и стажеров. В 2010 году **Бельгия** запустила пилотный проект, названный “*Циркулярная миграция между Бельгией и Сенегалом,*” инициированный частным сектором с целью облегчения годовой оплачиваемой интернатуры для выпускников университетов Сенегала в бельгийских компаниях в 2011 и 2012 годах. **Чешская Республика** предлагает стажировки для

иностранцев граждан развивающихся стран. В 2006-2010 гг. было восемь приоритетных стран - Ангола, Босния и Герцеговина, Молдавия, Монголия, Сербия, Йемен, Вьетнам и Замбия. **Германия** сотрудничает с третьими странами в рамках Соглашений по работникам, работающим по контрактам, позволяющих компаниям в партнерских странах-членах ЕС и третьих странах посылать работников в Германию на ограниченный срок с целью завершения проектов работ в сотрудничестве с немецкими компаниями. **Германия** также заключила так называемые Соглашения по приезжим работникам<sup>83</sup> с 14 странами Центральной и Восточной Европы. Работники из третьих стран могут проработать в стране до 18 месяцев с целью профессиональной или языковой стажировки. **Греция** заключила двусторонние соглашения по сезонным работникам с Албанией и Египтом. Греко-египетское соглашение позволяет гражданам Египта работать рыбаками в течение ограниченного периода в год и сохранять социальные льготы по возвращении. **Греция** также в данное время участвует в проекте, названном "Трансфер навыков мигрантов в аквакультурной промышленности: пример Греции и Египта."<sup>84</sup> В рамках проекта исследуются сезонные мигранты из Египта, занятые в рыбной промышленности Греции, что поможет лучше понять такую модель циркулярной миграции.

**Венгрия** заключила двусторонние соглашения по обмену студентами с Афганистаном, Йеменом, Монголией, Палестиной, Украиной и Вьетнамом. Помимо предоставления стипендий по этим соглашениям и поддержки мобильности исследователей, также предлагаются стипендии в рамках так называемого "Фонда стипендий", системы стипендий различного типа.

В 2009 году в **Нидерландах** запущена пилотная программа по циркулярной миграции, известная под названием "Синие птицы". Она предназначена для 160 работников средней квалификации из Южной Африки и Индонезии, работающих в Нидерландах в соответствии с уровнем образования и навыков и возвращающихся в родные страны после временного пребывания. Пилотная программа нацелена на выявление "тройного выигрыша" для Нидерландов, мигрантов и их родных стран<sup>85</sup>.

**Люксембург** подписал различные соглашения с университетами третьих стран, включая Мали и Кабо-Верде, поощряя программы обмена студентов и стажировки. **Португалия** предложила проекты, направленные специально на временную и циркулярную миграцию из Украины и Бразилии. Проект по Украине был реализован совместно с МОМ в 2005 году для исследования влияния временной миграции. Для работы в Португалии было выбрано 50 кандидатов из Украины, которые могли пребывать и работать в стране в течение шести месяцев, а затем должны были вернуться в родную страну. Результаты сравнивались с "контрольной" группой украинцев, не участвовавших в проекте. На более поздней стадии кандидаты получают приоритет при устройстве на работу для испытания влияния циркулярной миграции. С Бразилией **Португалия** заключила соглашение, согласно которому граждане Бразилии не должны получать визу в случае пребывания менее 90 дней (с возможностью продления на такой же срок) с целью выступлений, а также с культурными, научными, корпоративными, журналистскими или спортивными целями и в рамках академической интернатуры. Конечная цель данного режима - упрощение циркуляции граждан обеих стран, являющихся профессионалами в своих областях.

**Словения** подписала двусторонние соглашения с Македонией, которое регулирует сроки и условия устройства на работу сезонных мигрантов из Македонии и выполняется через кадровые агентства. Длительность работы должна быть, по меньшей мере, три месяца и не более девяти месяцев. Подобное соглашение в данное время обсуждается с Боснией и Герцеговиной.

<sup>83</sup> Двусторонние правительственные соглашения по работникам, работающим по контрактам, также заключены между другими странами, являющимися членами ЕС (**Болгария, Чешская Республика, Словацкая Республика, Латвия, Польша, Румыния, Словения, Венгрия**) и некоторыми третьими странами (Босния и Герцеговина, Хорватия, Сербия, включая Черногорию и Косово, Македония, Турция). Соглашения по приезжим работникам заключены между **Германией и Венгрией, Польшей, Чешской Республикой, Словацкой Республикой, Словенией, Болгарией, Эстонией, Латвией, Литвой и Румынией**, а также третьими странами, например, Албанией, Российской Федерацией и Хорватией.

<sup>84</sup> Более подробная информация представлена на сайте: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:EN:NOT>

<sup>85</sup> Как указано в Разделе 3.3.2, во время создания данного Итогового Исследования, данная пилотная программа была завершена (1 июня 2011 года). По этим причинам результаты программы будут приведены позднее.

Программа медицинской подготовки (ПМП) позволяет специалистам-медикам из третьих стран приезжать в **Великобританию** для стажировок сроком до двух лет. Также, в соответствии с *Программой стипендий и дотаций Содружества*<sup>86</sup>, граждане стран Содружества могут приезжать в Великобританию с целью работы или получения образования.

#### 4.3.2 Двустороннее сотрудничество с участием диаспор

**Бельгия, Нидерланды, Португалия и Великобритания** заключили двусторонние соглашения о сотрудничестве и внедрили проекты, направленные на циркулярную и временную миграцию диаспор (то есть выездная миграция). **Бельгия** реализует несколько проектов сотрудничества, затрагивающих аспекты временной и циркулярной миграции. Сюда входят проект MOM "Миграция с целью развития Африканских стран" (MIDA), поощряющий выездную миграцию, поддерживающий мобильность квалифицированных граждан третьих стран диаспоры Великих озер Африки (то есть Демократической Республики Конго, Бурунди и Руанды), живущих в ЕС. Проект, начатый в 2005 году, помогает специалистам, членам диаспор этого региона, играть более активную роль в развитии их родных стран за счет временных назначений, включая трансфер опыта, знаний и инструментов. Проект "*Мобилизация для марокканцев, живущих за рубежом*" (MEDMA)<sup>87</sup> нацелен на повышение мобильности опыта и ресурсов диаспоры марокканцев, живущих в Бельгии.

**Италия, Нидерланды и Португалия** участвуют в проекте MOM, названном "Dias de Cabo Verde," нацеленном на поддержку укрепления потенциала Кабо-Верде за счет укрепления связей и продвижения обмена информации и знаний между гражданами Кабо-Верде и их диаспорой, живущей в Европе. **Нидерланды** также участвуют в проектах MOM '*MIDA Ghana Health*' и '*Временное возвращение квалифицированных сограждан*'<sup>88</sup>.

**Великобритания** также поддерживает развитие третьих стран за счет соглашений с диаспорами. В 2008 году *Департамент международного развития* (ДМН) выделил 3,4 миллиарда евро на выполнение программы Волонтерской помощи за рубежом, помогающей организациям диаспор планировать волонтерские программы в целях повышения сознательности в отношении и поддержки сокращения бедности сообществ, к которым они принадлежат. Кроме того, программа *Квалифицированная техническая поддержка экспатриантами из Сомали – Миграция с целью развития Африки (QUESTSMIDA)*<sup>89</sup>, разрешает экспатриантам из Африки (проживающим в Великобритании) вернуться в родные страны с целью обучения работников некоторых областей.

#### 4.3.3 Соглашения о возможностях мобильных перемещений молодежи

Двустороннее сотрудничество с третьими странами также ведется странами-членами ЕС с целью продвижения двусторонней временной миграции молодых специалистов между страной-членом ЕС и третьей страной, и обычно такие соглашения называются "Соглашения о возможностях мобильных перемещений молодежи". Девять стран-членов ЕС (**Чешская Республика, Эстония, Франция, Латвия, Литва, Мальта, Словацкая Республика, Швеция, Великобритания**) заключили соглашения о сотрудничестве, в основном с Канадой, Новой Зеландией, Австралией, а также с другими странами, которые упрощают въезд и получения разрешений для молодых специалистов. Более

<sup>86</sup> Более подробная информация представлена на сайте: <http://www.csfp-online.org/>

<sup>87</sup> См. MEDMA *Marocains résident a l'Étranger pour le Développement du Maroc*, MOM, июль 2007

<sup>88</sup> Более подробная информация представлена на сайте: [http://www.iom-nederland.nl/english/Programmes/Migration\\_Development/Projects\\_Migration\\_Development/MIDA\\_Ghana\\_Health\\_III\\_Project](http://www.iom-nederland.nl/english/Programmes/Migration_Development/Projects_Migration_Development/MIDA_Ghana_Health_III_Project)

<sup>89</sup> Более подробная информация приведена на сайте: <http://www.so.undp.org/index.php/Qualified-Expatriate-Somali-Technical-Support-project-on-the-Somali-Institution-Development-Project.html>

широкой целью таких соглашений является продвижение более тесного сотрудничества стран ЕС и третьих стран, а также повышение мобильности молодежи, чтобы позволить выпускникам получить первый опыт и познакомиться с культурой, таким образом улучшив навыки межкультурной коммуникации и понимание другой культуры.

#### 4.3.4 Партнерства в области мобильности с третьими странами

**Бельгия, Болгария, Германия, Греция, Венгрия, Литва, Польша, Португалия, Швеция и Великобритания** заявили о своем участии в партнерских отношениях в отношении мобильных передвижений<sup>90</sup> с Грузией и Молдавией. **Люксембург, Португалия и Испания** заявили, что подписали партнерские соглашения о мобильности с Кабо-Верде. Некоторые из таких действий могут считаться "выездной миграцией" граждан Грузии и Молдавии, на законных основаниях проживающих в стране ЕС с целью "развития потенциала". Например, с помощью Партнерского соглашения в области мобильности, заключенного с Молдавией, **Германия** намерена поощрить развитие желания основных членов диаспоры молдаван в Германии проводить большее время вне страны (до максимум 24 месяцев) без потери вида на жительство в Германии.

**Болгария** провела в Молдавии семинары, направленные на улучшение административного потенциала молдавских органов власти, в рамках которых проводилось обучение пользованию порталом EURES в целях улучшения управления миграционными потоками. **Греция** также провела технический семинар для чиновников Молдавии по улучшению и упрощению процедуры выдачи разрешений на пребывание и организовала курсы греческого языка в Молдавии, направленные на лиц, заинтересованных в миграции в Грецию, а также создала сайт с указанием информации по законной миграции. Общественная служба занятости **Швеции** возглавляет проект в рамках Соглашения, укрепляющий способность Молдавии контролировать трудовую и обратную миграцию. Проект направлен на поддержку и помощь органам власти Молдавии в целях упрощения интеграции молдаван в рынки труда по возвращении и информирования молдаван о законных (в противовес нерегулярным) каналах миграции. **Венгрия** также заявила о своем желании участвовать в данном проекте<sup>91</sup>.

## Раздел 5. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ ПО ВРЕМЕННОЙ И ЦИРКУЛЯРНОЙ МИГРАЦИИ

В данном разделе представлен обзор имеющихся статистических данных по временной и циркулярной миграции, а также некоторые аспекты, связанные со сбором таких данных и их наличием. Раздел начинается с обзора статистики по временной миграции (Раздел 5.1) и того, как можно использовать информацию о длительности пребывания (Раздел 5.1.1) и цели пребывания (Раздел 5.1.2) для подтверждения статистических данных и тенденций временной и циркулярной миграции. Затем представлена статистика по временной миграции (Раздел 5.1.3). Затем в разделе говорится о наличии статистики в отношении циркулярной миграции (Раздел 5.2) и предоставляется обзор имеющихся данных по сезонным мигрантам (Раздел 5.3). В конце представлен обзор имеющихся данных по временной и циркулярной миграции (включая сезонную работу) по национальностям мигрантов (Раздел 5.4).

<sup>90</sup> См. СКМ (2007) 248 финальное, на сайте: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF> - обзор, и SEC(2009) 1240 финальное ('Рабочие документы комиссии –Партнерские соглашения в отношении перемещений как инструмент глобального подхода к миграции') - более подробная и последняя информация.

<sup>91</sup> **Болгария, Кипр, Чешская Республика, Греция, Германия, Италия, Литва, Польша, Румыния и Словацкая Республика** также участвуют в данном проекте, возглавляемом Швецией. Более подробная информация приведена на сайте: <http://www.legal-in.eu/en/partners>

С 2008 года в соответствии со Статьей 6 Указа 862/2007/ЕС *по Статистическим данным о миграции и международной безопасности*<sup>92</sup>, Европейское Статистическое Агентство Евростат (*Eurostat*) собирает статистические данные стран-членов ЕС по разрешениям на вознаграждаемую деятельность и делит их по целям, длительности и гражданству получателя<sup>93</sup>. В соответствии с данной Статьей, страна ЕС должна предоставлять статистику по типу вознаграждаемой деятельности, на которую выдано разрешение, то есть выдано оно для высококвалифицированных работников, сезонных работников или других работников. Такая статистика может быть полезна для предоставления информации по трудовым мигрантам; однако, хотя предоставляются данные по длительности пребывания, не существует отметок о том, выдано ли разрешение повторно; поэтому невозможно привести доказательств временной или циркулярной миграции по данной статистике.

В целом, данных по временной и циркулярной миграции недостаточно. Во-первых, как указано, например, **Люксембургом**, причиной тому может быть то, что статистика по въездам, выездам и выданным разрешениям недостаточна для контроля данных форм миграции, так как каждое перемещение рассматривается как единичное и постоянное. Во-вторых, как указано, например, **Испанией**, общие исследования количества граждан третьих стран, проживающих в стране может дать информацию по данному моменту, предлагая однократный взгляд на ситуацию, поэтому не "учитывает" мигрантов, временно пребывающих в стране и уже уехавших. Они также не учитывают данные по повторному въезду в более позднее время. В связи с этим **Люксембург** также отметил важность использования данных многолетнего анализа<sup>94</sup> при изучении явления временной и циркулярной миграции, так как зачастую такие формы миграции могут быть оценены и учтены только постфактум, то есть только по завершении цикла миграции. И наконец, также ввиду существующего способа записи данных, сложно разграничить временную и циркулярную миграцию, по крайней мере, в соответствии с определениями, приведенными в данном исследовании. Как следствие, вместо этого, используются "индикаторы", описанные ниже.

## 5.1 Предоставление данных и сбор статистических данных по временной миграции

В отношении временной миграции в своих национальных отчетах четырнадцать стран-членов ЕС (**Австрия, Бельгия, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Венгрия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Польша, Португалия, Испания**) предоставили данные по выданным временным разрешениям на проживание. Сюда включены разрешения, выданные с целью осуществления вознаграждаемой деятельности и с целью получения образования. Однако в большинстве случаев было невозможно разграничить "чисто" временные разрешения и разрешения, выданные на ограниченный срок и затем выданные повторно или продленные. Так, **Великобритания** отмечает, что большинство разрешений для граждан третьих стран - временные (то есть ограниченные по времени), но некоторые из них, в конце концов, за счет продления могут привести к длительному проживанию. То есть возможно говорить о только временной миграции в случаях, если Страна-член ЕС может предоставить информацию по разрешениям/визам, являющимся невозобновляемыми (например, разрешения для студентов, сезонных работников или национальные визы D).

В Таблице 4 ниже приведены источники статистики по Странам-членам в отношении временных мигрантов. В дальнейшем приведены "индикаторы", используемые для предоставления мер увеличения временной миграции в странах-членах ЕС.

<sup>92</sup> В наличии на сайте <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0023:0029:EN:PDF>

<sup>93</sup> См. Eurostat: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/hui/show.do?dataset=migr\\_resocc&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/hui/show.do?dataset=migr_resocc&lang=en). Не все Страны-члены выдают разрешение на проживание - в этом случае Страна-член ЕС использует другие средства сбора данных: например, **Великобритания** предоставляет данные о пассажирах.

<sup>94</sup> См. также заключения Конференции ЕМС 2010 года, в рамках которой оценивались преимущества данных продольного анализа, а также обсуждалась возможность совершенствования сбора таких данных Странами-членами ЕС в области миграции и дел беженцев. В наличии на сайте: <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=128>



<b>Испания</b>	√*	√	√*		√	√			√
<b>Швеция</b>								√	
<b>Великобритания</b>		√							√

\* Для **Испании**, данные указаны по "временным разрешениям на пребывание и работу".

### 5.1.1 Длительность пребывания

Для отображения характера и свойств временной миграции также может быть полезна статистика по длительности пребывания. Например, **Эстония, Финляндия, Литва и Нидерланды** предоставили статистику по количеству граждан третьих стран, повторно получивших (или подавших документы на повторное получение) временных виз. Такая информация может использоваться для вычисления доли "временных" разрешений, не представляющих чистых форм временной миграции. **Австрия** представила данные по длительности пребывания мигрантов на основании регистрации и снятия с учета в системах учета населения. По этим данным, в среднем около 13% лиц, иммигрировавших в Австрию между 2003-2008 гг., пребывали на срок от трех до шести месяцев, а еще 11% пребывали на срок от шести до двенадцати месяцев. В целом, около четверти потока мигрантов попадают под категорию краткосрочной миграции сроком до одного года. В **Великобритании**, оценки по длительности пребывания мигрантов, в основном, собраны по данным Опросов пассажиров международных рейсов - респондентам задавали вопросы о планируемой длительности пребывания. На основании этих данных **Великобритания** заявила, что 39% мигрантов в 2000 году намеревались пребывать в стране один или два года, но в 2009 году это количество выросло до 49%.

Такие страны, как **Австрия, Бельгия, Франция, Германия, Италия** и **Словацкая Республика** предоставили статистику в отношении срока действия разрешений на пребывание. **Бельгия**, например, предоставила статистику по первым разрешениям на пребывание, сроку действия такого разрешения и цели пребывания (в соответствии со Статьей 6 *Указа по международной безопасности и миграционной статистике*). **Литва** разграничила количество выданных и продленных разрешений; также она предоставила данные по множественным визам типа D, позволяющим гражданам третьих стран пребывать и работать на ее территории в течение не менее 3 месяцев, но не более одного года, и по гражданам третьих стран, прибывающим в Литву из других стран-членов ЕС и стран Европейской Ассоциации Свободной Торговли.

**Франция** и **Италия** предоставили информацию по различиям длительности сезонных работ. Во **Франции** она может составлять от 1 месяца до 8 месяцев; а в **Италии** национальные визы выдаются сроком до девяти месяцев на сезон (промежуточные периоды), ежегодно или на два года.

## 5.2.1 Цель пребывания

**Бельгия, Эстония, Франция, Греция, Венгрия, Италия, Литва, Нидерланды, Португалия** предоставили данные по временным разрешениям на проживание по целям пребывания<sup>95</sup>. Это полезно для анализа временной миграции, так как можно предположить, что определенные категории мигрантов - например, au-pairs, ученики, пребывающие по программам обмена, сезонные работники или работающие по переводу внутри компании - на самом деле, будут пребывать в стране ЕС только временно. Это, в любом случае, намерение, поскольку разрешения, выдаваемые по этим "целям пребывания", зачастую являются невозобновляемыми или с ограниченной длительностью. Напротив, другие формы миграции могут начинаться как временные, но традиционно считаются более длительными, например, миграция высококвалифицированных работников или миграция с целью воссоединения семьи.

**Бельгия** предоставляет статистику по тридцати разным "целям пребывания", включая au pairs, профессиональные стажировки, пребывание профессиональных спортсменов, приглашенных профессоров, специалистов технической области и воссоединение семьи. **Греция** предоставляет отдельную статистику по разрешениям, выданным высококвалифицированным работникам, исследователям и временным мигрантам. **Статистика Эстонии** отображает различные типы разрешений на временное пребывание, выданных для воссоединения семьи, устройства на работу, вследствие перевода в корпорации, обучения, также на основании достаточного учтенного дохода и международных соглашений. **Венгрия** предоставляет данные по иностранным исследователям и учащимся и иностранным студентам/ученикам очных форм обучения. **Италия** предоставляет данные по разным типам виз для самозанятости, трудоустройства, религиозных целей и обучения. **Нидерланды** также предоставляют статистику по пребыванию в соответствии с целью, разделяя работников, высококвалифицированных работников, научных исследователей, стажеров/студентов, самозанятых лиц, au pairs, учеников, пребывающих по обмену, и студентов университетов. **Португалия** предоставляет данные по визам на временное пребывание по профессиональной деятельности в области спорта или искусства, исследований или высококвалифицированной деятельности, обучению, временному пребыванию. В отношении виз на временное пребывание различают визы E2 для перемещения граждан стран-членов ВТО, визы E3 для осуществления Временной подчиненной или независимой профессиональной деятельности и E4 для проведения исследований или осуществления высококвалифицированной деятельности.

**Финляндия** предоставляет статистику по разрешениям на пребывание с целью устройства на работу, но не отмечает, относятся ли такие разрешения к временному трудоустройству. **Литва** предоставляет ежегодную статистику по временным разрешениям на пребывание по целям приезда. **Франция** предоставляет статистику по разрешениям – то есть 'Навыки и умения', 'Работники, назначенные на должность', 'Научные исследования', 'Сезонные работники', Временный работник, Молодой профессионал (с указанием областей деятельности), и разрешения для молодых граждан третьих стран, закончивших обучение и вышедших на рынок труда. Однако **Франция** не предоставляет общую статистику по временным работникам, а также неясно, принадлежат ли эти категории к общей категории временных работников.

**Великобритания** предоставляет результаты группового исследования лиц, получивших длительные визы (то есть для воссоединения семьи, работы или получения образования) в 2004 году. Результаты показывают долю мигрантов из группы, не представленных в миграционной системе Великобритании через пять лет<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> В соответствии с Указом 862/2007 в Eurostat часто предоставляется разная статистика.

<sup>96</sup> Более подробная информация представлена в разделах 3.5 и 6.2.1 данного исследования.



### 5.1.3 Обзор национальных статистических данных по временной миграции

**Таблица 5** ниже представляет собой попытку, насколько это возможно, привести статистические данные по временной миграции в сравнении по странам. Некоторые стран ЕС не включены в нее, поскольку могли предоставить статистику только по отдельным группам временных мигрантов, например, студентам (например, **Венгрия**), сезонным работникам (**Италия**) или участникам специальных программ (**Чешская Республика, Великобритания**). Другие страны (например, **Люксембург**) не смогли разделить временную и длительную миграцию граждан третьих стран. **Польша** приводит статистику на основании заявлений о намерениях работодателя принять на работу гражданина третьей страны. Однако эти данные не были включены в Таблицу 5, поскольку заявления о намерении нескольких работодателей могут касаться одного работника, что влияет на точность данных.

В статистике учтены только граждане третьих стран, если не указано иное. Где возможно, представлено разграничение между разными уровнями навыков. Если таких данных нет, указано общее число (окрашено серым). Некоторые страны ЕС включали в данные статистику по временным мигрантам, прибывшим с целью получения образования, другие страны такую категорию в данные не включали. Цифры отражают количество выданных разрешений/виз. В свете разницы в методах сбора данных в рамках "временной миграции", сравнение статистических данных, представленных в Таблице 5, имеет ограничения. Для корректировки по каждой записи приведены источники, внизу Таблицы приведены комментарии. Также важно отметить, что, как указано выше, статистика относится к количеству "выданных разрешений на временное пребывание", а такие разрешения не всегда отражают аспекты временной миграции, то есть разрешения могут выдаваться повторно позднее.

**Таблица 5: Временные мигранты третьих стран по годам и, где возможно, по уровню квалификации мигранта**

Страна-член ЕС	Уровень квалификации	год					
		2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Австрия</b>		-	-	6613	5699	5879	5532
<b>Бельгия</b>	Высокая	-	-	-	3124	3577	3137
	Средняя	-	-	-	7752	9836	8058
	Низкая	-	-	-	248	393	6299
	Всего	-	-	-	11124	13806	17494
<b>Болгария</b>	Высокая	254	329	444	289	301	218
	Средняя	254	252	422	508	864	188
	Низкая	114	50	113	108	288	286
	Всего	622	631	979	905	1453	692

<b>Эстония</b>		3438	4086	4370	4065	3868	3769
<b>Франция</b>		-	-	-	1856	9914	7802
<b>Финляндия</b>		-	20095	21324	21893	25427	21430
<b>Германия</b>		-	-	26199	24423	22973	21290
<b>Греция</b>		-	-	-	-	28848	30194
	Высокая	-	-	-	-	386	220
	Средняя	-	-	-	-	1542	787
	Низкая	-	-	-	-	2 357	824
	Учебная миграция	31338	30219	33056	39720	44942	45 518
	Всего	-	-	-	-	49227	47349
<b>Ирландия</b>		-	-	-	-	-	-
<b>Латвия</b>		2061	2396	2928	4831	4609	2473
<b>Литва</b>		-	1565	7096	8819	4438	2986
<b>Мальта</b>		-	712	1288	1412	3420	1334
<b>Нидерланды</b>		-	5527	6833	8184	10092	9094
<b>Португалия</b>	Учебная миграция	3280	4051	4504	1836	-	-
	<b>Всего</b>	8008	9434	11006	6311	1900	1112
<b>Словацкая Республика</b>		1047	1553	1415	2198	4549	1248
<b>Словения</b>		-	34094	44673	60685	85315	58747
<b>Испания</b>		34932	37890	82800	80700	85 457	6402
Миграция с целью получения образования		36 724	31 905	34494	41 981	43 837	46474
<b>Всего</b>		<b>71656</b>	<b>69795</b>	<b>117294</b>	<b>122681</b>	<b>129294</b>	<b>52876</b>

Источник: Национальные отчеты НКЦ ЕМС

## Примечания:

1. Статистика **Австрии** относится к общему количеству впервые выданных разрешений на пребывание (Aufenthaltsbewilligungen), выдаваемых для "временного ограниченного пребывания", срок действия которых - до одного года. Все разрешения на пребывание, за исключением одного, могут выдаваться повторно (более подробная информация представлена в Национальном отчете Австрии).
2. Статистика **Бельгии** относится к количеству зарегистрированных работников. Статистика взята из исследования EMC и LIMOSA (Удовлетворение потребностей в рабочей силе за счет миграции).
3. Статистика **Болгарии** относится к количеству выдаваемых каждый год разрешений на работу (по квалификации). Разрешения на работу выдаются сроком на один год, хотя могут быть выданы повторные разрешения сроком на три года и в некоторых случаях больше.  
Фактический срок действия разрешения определяется на основании периода работы, указанного в трудовом договоре.
4. **Чешская Республика** не предоставляет данных по временным разрешениям на работу, но подтверждает, что в 2009 году была выдана 51 зеленая карта.
5. Статистика **Эстонии** относится к "общему количеству выданных разрешений на временное пребывание", включая разрешения, которые выдаются повторно (например, разрешения, выдаваемые с целью обеспечения международной безопасности). Эстония также предоставляет информацию по "регистрации работников на короткий срок" по годам: 438 разрешений на временную работу в 2004 году, 365 в 2005 году, 576 в 2006 году, 652 в 2007 году, 537 в 2008 году, 204 в 2009 году.
6. **Франция:** представленные цифры - это общее число пяти выданных типов временных разрешений: 'Навыки и умения', 'Работники, назначенные на должность', 'Научные исследования', 'Сезонные работники', 'Временный работник', а также участники программ обмена 'молодых специалистов'. Низкие значения для 2007 года также относятся к тому факту, что некоторые из этих разрешений были введены только в этом году.
7. Статистика **Финляндии** отражает сумму разрешений на пребывание, выданных для лиц, работающих по найму, самозанятых лиц, лиц, получающих образование, сезонных работников (расчетное) и приезжающих с другими целями.
8. **Германия** приводит статистику по тем, кто устроился на работу в рамках международного обмена персоналом и по временным контрактам или схемам "приглашенных работников".
9. Статистика **Греции** - это сумма разрешений на пребывание, выданных гражданам третьих стран в целях осуществления вознаграждаемой деятельности (включая сезонную работу) на срок 3-6 и 6-12 месяцев.
10. **Ирландия** предоставляет статистику по впервые выданным разрешениям на работу (срок действия - менее одного года или 1-2 года) в соответствии с уровнем тарифного разряда, по которому можно интерпретировать работу как низкоквалифицированную, квалифицированную и высококвалифицированную. **Ирландия** также предоставляет отдельную статистику по студентам и исследователям.
11. Данные **Латвии** отражают общее количество выданных впервые временных разрешений на пребывание.
12. Данные **Литвы** представляют собой все разрешения на пребывание, выданные за год (по 2005, 2006, 2007 гг. приведена сумма выданных и продленных разрешений). Разрешения выдавались для воссоединения семьи, с целью работы, другой "законной деятельности", обучения и "другими" целями.

13. Источник данных **Мальты** - количество выданных "разрешений на работу" по годам.
14. **Нидерланды** предоставили статистику по количеству временных разрешений на пребывание, выданных в год трудовым мигрантам из третьих стран. Сюда входят как мигранты, чье пребывание является временным, так и мигранты, которые остаются на более длительный срок. Данные не включают разрешений, выданных au-pairs, ученикам и студентам.
15. Статистика **Португалии** по 2004-2007 гг. относится к "визам на временное пребывание", выданным с целью осуществления профессиональной деятельности в области спорта и искусства, высококвалифицированных областях, с целью получения образования или временного пребывания. Данные по 2008 и 2009 гг. отражают цифры по введенным визам E2 (для лиц, прибывающих из стран, являющихся членами Всемирной торговой организации), E3 (для временной работы по найму или самозанятости) и E4 (для высококвалифицированных временных работников).
16. Цифры таблицы по **Словацкой Республике** являются суммой разрешений, которые **Словакией** разделены по длительности - менее года и более года.
17. Статистика **Словении** отражает количество разрешений на работу, выданных гражданам третьих стран. Сюда не включены сезонные работники.
18. Статистика **Испании** относится к особым типам временных трудовых мигрантов: сезонным работникам, исследователям, директорам, стажерам, морским работникам, работникам, назначенным на должность внутри компании, и работникам, осуществляющим деятельность по специальным проектам (статистика на 2007 и 2008 гг. включает граждан **Болгарии** и Румынии). Также представлена статистика по студентам.

## 5.2 Предоставление данных и сбор статистических данных по циркулярной миграции

Хотя ни одна из стран-членов ЕС не собирала данные по циркулярной миграции, как определено в данном исследовании, пять стран (**Австрия, Германия, Нидерланды, Испания, Швеция**) провели анализ этого феномена по своей стране с использованием инновационных методов исследования. **Австрия** собирала информацию по регистрации и снятию с учета *Центрального органа учета населения*, и использовала данные сведения для подсчетов временной и циркулярной миграции. **Германия** проанализировала статистику Центрального органа учета иностранцев (AZR) по въездам и повторным въездам мигрантов. В AZR информация по мигрантам сортируется по "первому въезду в Германию", "повторному въезду из другой страны" и "отъездам в другую страну". **Нидерланды** определяли категории мигрантов с использованием уникального номера обслуживания гражданина (BSN), предоставляемого после пребывания в стране в течение 4 месяцев. С помощью BSN можно отследить перемещения мигранта через национальные и локальные базы данных властей, включая базы данных Службы миграции и вступления в гражданство (IND); так можно отследить въезды и повторные въезды в страну и изменения статуса, таким образом получая информацию о временной и циркулярной миграции. **Испания** предоставила информацию по данным *Национального миграционного учета* по планируемой длительности пребывания гражданина третьей страны и по кратким пребываниям или возвращению в родную страну. **Швеция** учитывала мигрантов, проживающих в стране не менее 12 месяцев. Шведское определение циркулярной миграции также включает собственных граждан, не включенных в определения других стран-членов ЕС или определение EMC. Статистическое определение "циркулярной миграции" предполагает, что лицу как минимум два раза нужно пересечь границу.

В **Германии**, по меньшей мере, 10,7% проживающих граждан третьих стран могут считаться совершившими "циркулярную" миграцию, поскольку они уже уезжали из Германии, по меньшей мере, единожды, но затем вернулись. Доля граждан третьих стран, учтенных в модели циркулярной миграции, очень различна в разных группах национальностей. Циркулярная миграция чаще встречается среди граждан третьих стран, приехавших с целью трудоустройства. Среди мигрантов, проживающих в **Испании**, в 2007 году 62,5% мигрантов возвращались в родную страну, хотя, в основном, с целью провести там отпуск или увидеться с родными; ограниченное число мигрантов определяли цели миграции, которые могут считаться примером циркулярной миграции, например, с целью работы (1,4%). В **Швеции** 283400 человек (то есть 3% от всего населения), по меньшей мере, дважды пересекали национальную границу, что может также считаться "циркулярной миграцией", согласно статистическим данным этой страны. Менее 1% населения, 81000 человек, являются мигрантами, родившимися вне Швеции, переехавшими сюда, затем уехавшими и вернувшимися в Швецию снова.

### 5.3 Предоставление данных и сбор статистических данных по сезонным работникам

В данном разделе приведена статистика стран-членов ЕС по сезонным работникам. Сезонная работа, в целом, считается формой временной миграции; однако, поскольку сезонные работники возвращаются в страну для осуществления того же рода деятельности, такое передвижение может также считаться циклическим (то есть повторяющейся формой временной миграции)<sup>97</sup>. Хотя некоторые страны-члены ЕС включали данную статистику в общие показатели по временным мигрантам, в данном Разделе представлены отдельные показатели для сезонной миграции (если возможно). Десять стран ЕС (**Бельгия, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Италия, Словения, Испания, Великобритания**) предоставили статистику по сезонным работникам отдельно, как показано ниже в Таблице 6. Большая часть статистики основана на количестве выданных разрешений на сезонную работу, но в некоторых странах (например, **Финляндии**) для сезонной работы такое разрешение не требуется. В случае **Финляндии** статистика может быть основана на данных по визам, выданным *Министерством иностранных дел* и расчетом общего числа сезонных работников в год. В марте 2010 года ЕМС проводила специальное исследование в отношении имеющихся данных по сезонной миграции<sup>98</sup>. Восемь НКЦ ЕМС (**Бельгия, Финляндия, Франция, Германия, Венгрия, Словения, Испания, Швеция**) предоставили статистику по количеству сезонных работников, приезжающих каждый год.

В дополнение, с 2008 года Евростат собирает данные по разрешениям на пребывание, выданные в странах-членах ЕС с целью выполнения сезонной работы. Однако, лишь некоторые страны ЕС выдают специальные разрешения на сезонные работы, а большинство стран не могут предоставить такую статистику. Действительно, в данное время лишь Кипр, **Франция, Греция, Венгрия, Италия, Мальта, Словения, Словацкая Республика, Испания и Швеция** предоставили данные в Евростат по разрешениям на сезонную работу, хотя данные по **Мальте и Словацкой Республике** на 2008 и 2009 гг. не представлены.

Поэтому если данные по сезонным работникам не приведены в Национальных отчетах, в Таблице указаны данные по сезонным работникам, полученные в рамках Специального исследования ЕМС (в случае **Венгрии** и **Швеции**). Для Кипра также приведена статистика как дополнение к Таблице 6, и помечена *курсивом*.

<sup>97</sup> См., например, Статью 12 Предложения к Директиве по условиям въезда и пребывания граждан третьих стран с целью сезонной работы, где говорится, что "целью данного положения является продвижение циркулярной миграции сезонных работников из третьих стран". С Предложением можно ознакомиться на сайте: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/malmstrom/archive/proposal\\_directive\\_seasonal\\_workers.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/proposal_directive_seasonal_workers.pdf)

<sup>98</sup> В наличии на сайте: <http://www.emn.europa.eu>, раздел "EMN Outputs" (Документы ЕМС) > "Ad-Hoc Queries" (Специальные исследования) > "Economic Migration" (Экономическая миграция)

**Таблица 6: Статистика по количеству иностранных граждан стран третьего мира, привлеченных на сезонные работы, по годам**

Страна ЕС	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Бельгия	13135	13198	12075	10061	7921	-
Кипр	-	-	-	-	1583	1524
Германия	333690	329789	303492	299657	285217	294828
Греция	-	-	-	13509	14841	15053
Финляндия	-	12000	13000	12000	12000	12000
Франция	8370	7994	7151	6605	6993	7115
Венгрия	1539	2307	2216	907	402	366
Италия	50000	45000	80000	80000	80000	80000
Словения	—	4787	7456~	9995	11017	2962
Испания	34932	37675	82699	79496	82844	4148
Швеция	-	-	-	-	3747	7252
Великобритания	15040	12985	14225	-	-	-

Источники: Национальные отчеты НКЦ ЕМС; Специальное исследование ЕМС 2008; *Eurostat migr\_resocc*

**Источники и оговорки:**

1. Данные **Бельгии** относятся к сезонным работам в сельскохозяйственном и садоводческом секторе.
2. Данные **Германии** представляют собой все временные разрешения, выданные сезонным работникам. Данные включают сезонных работников из стран "ЕС-8".
3. Данные **Греции** относятся к количеству Разрешений на пребывание, выданных для сезонного и временного устройства на работу.
4. Статистика **Финляндии** основана на подсчетах количества граждан третьих стран, подавших заявления на визы в посольствах третьих стран с целью выполнения сезонных работ. Лица, подавшие заявления на визу, не обязаны указывать причину пребывания, поэтому точность данных подсчетов невелика (более подробная информация представлена в Специальном исследовании ЕМС 208).
5. Статистика **Франции** основана на данных Управления миграции и интеграции Франции по количеству медицинских полисов, выданных на год. Эти цифры показывают приблизительное количество сезонных работников. В 2007 году начали выдавать разрешение на пребывание для "сезонных работников": в 2008 году выдано 3860 разрешений, в 2009 году - 2175 разрешений.

6. Статистика **Венгрии** за 2004-2007 гг. взята из электронного опросника по миграционным данным ОЭСР. Сюда включены работники из других Стран-членов ЕС, например, Италии. Данные на 2008-2009 гг. взяты из Специального исследования ЕМС 208 и относятся к количеству разрешений для сезонных работников, выданных гражданам третьих стран.
7. Статистика **Италии** относится к квотам *Декретов по годовому потоку мигрантов*
8. Статистика **Словении** отражает количество разрешений на работу, выданных сезонным работникам.
9. Статистика **Испании** относится к количеству разрешений на пребывание и работу, выданных сезонным работникам (данные за 2007 и 2008 гг. включают граждан **Болгарии** и Румынии).
10. Статистика **Швеции** взята из Специального исследования ЕМС 208.
11. Статистика по **Великобритании** включает граждан третьих стран, прибывших в рамках программы Сезонных сельскохозяйственных работников (с 2007 года в данной программе могут участвовать только граждане Болгарии и Румынии, граждане третьих стран участвовать в ней не могут).

#### **5.4 Статистические данные по временной и циркулярной миграции (включая сезонную работу) по национальностям**

Большинство Стран-членов ЕС (**Австрия, Бельгия, Болгария, Чешская Республика, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Польша, Словения, Испания, Великобритания**) предоставили статистику по мигрантам, разделяя ее по национальностям для целей данного исследования.

**Бельгия, Болгария, Эстония, Греция, Венгрия, Италия, Люксембург и Словения** предоставили статистику по общему количеству мигрантов по национальностям. **Ирландия** предоставила статистику по исследователям из третьих стран, подписавших договоры о сотрудничестве с университетами Ирландии с 2007 по 2010 гг. За четыре года наибольшее количество исследователей прибыли из Китая, Индии, США, Пакистана и Ирана. **Чешская Республика** предоставила данные по Зеленым Картам Типа "С", впервые выданные в 2009 году. Всего было выдано 234 документа гражданам всего четырех стран: Украины, США, Сербии и Македонии.

**Бельгия, Финляндия, Франция, Германия, Польша, Испания и Великобритания** предоставили статистику по сезонным работникам. Статистика **Бельгии** показывает, что сезонные работники сельскохозяйственной и садоводческой сферы чаще приезжают из ЕС, а из третьих стран в этом секторе работают, в основном, граждане африканских или азиатских стран, и ни одного из Северной или Южной Америки. В **Финляндии** почти нет разницы в национальностях мигрантов, приезжающих в страну на сезон или на более долгий срок. **Италия** предоставила данные по гражданам третьих стран, работающих в сельскохозяйственном секторе: в соответствии с этими данными работники из соседних стран (например, Албании, Македонии, Сербии, Египта, Туниса и Марокко) часто работают на временной (то есть сезонной) работе в этом секторе, тогда как граждане более удаленных стран, например, Индии и Бангладеш, чаще остаются на более длительный срок. В **Испании** до 2008 года **Болгария** и Румыния были, наряду с Марокко, основными странами, гражданам которых выдавались временные разрешения на работу. В 2009 году тремя основными странами были Марокко, Колумбия и Эквадор.

**Франция, Нидерланды и Испания** предоставили статистику по наибольшему количеству разрешений, выданных другим странам. Во **Франции** наибольшее количество граждан третьих стран, которым были выданы разрешения на сезонную работу в 2004-2009 гг. прибыли из Марокко, Туниса, Турции, Сербии и Молдавии. Наибольшее количество разрешений уровня "навыки и умения" получили граждане Японии, США и Туниса, разрешения уровня "ученый" получили граждане Китая, Индии, Алжира, США и Японии. В **Нидерландах** разрешения на au-pair наиболее часто выдавались гражданам из Филиппин, Южной Африки, Перу и Бразилии, а участниками студенческих программ обмена чаще становились граждане Австралии, Канады и Новой Зеландии. Наибольшее количество исследователей прибыло в **Нидерланды** из Китая, а высококвалифицированных работников - из Индии, США, Японии, Китая и Турции. На стажировку люди чаще приезжали из Индонезии.

В отношении циркулярной миграции, по данным статистики по странам, в **Австрии** такая модель миграции чаще представлена гражданами из Бывшей Республики Югославии. **Германия** провела анализ данных Центрального органа учета иностранцев (AZR) (см. Раздел 5.2). Обнаружено, что, в целом, мигранты чаще представлены гражданами Турции, России и Украины (одна треть граждан неевропейских стран, прибывающих в Германию - турки), доля граждан этих стран в циркулярной миграции ниже (четверть из них из Турции). В моделях циркулярной миграции наибольшая часть мигрантов приезжают из Бывшей Республики Югославии и США.

## **Раздел 6. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ, ПОЯВЛЯЮЩИЕСЯ МЕТОДЫ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ И АСПЕКТЫ ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАССМОТРЕНИЯ**

В данном разделе приведены выводы и заключения исследования, описаны существующие стратегии в отношении управления временной и циркулярной миграции и рассмотрены возможные варианты развития временных и циркулярных форм миграции.

### **6.1 Основные выводы и заключения**

#### **6.1.1 Развитие и продвижение политики в отношении временной и циркулярной миграции в странах-членах ЕС находится еще на ранней стадии**

Споры о временной и циркулярной миграции в ЕС не прекращаются вот уже несколько лет, но законодательство и политика в этом отношении в странах-членах ЕС все еще пребывает в зачаточном состоянии. Тем не менее, в последнее время на данные формы миграции обращают все большее внимание в связи с их важной ролью как инструмента для управления миграцией, в частности в свете общеполитического плана ЕС в рамках Глобального Подхода к Миграции.

В общем, в большинстве стран ЕС элементы временной и циркулярной миграции включены в национальное законодательство, стратегии и практику. Однако зачастую они не выделены как отдельное явление и не учитываются. Например, в **Бельгии, Эстонии, Венгрии, Латвии и Литве** гражданам третьих стран разрешено на время выезжать из страны домой без необходимости повторно подавать документы на получение разрешений на пребывание по возвращении, но эти положения не предназначены специально для поощрения циркулярной миграции. На самом



деле, лишь в некоторых странах-членах ЕС (возможно, только в **Португалии** и **Швеции**) выполняется стратегия и практика, напрямую направленная на поощрение "повторных въездов и выездов".

В предыдущем исследовании (Раздел 1.2) говорится, что, когда страна предлагает возможность повторного въезда в принимающую страну и упрощает процедуры такого повторного въезда, это может работать как стимул к миграции, так и сдерживающая мера длительного пребывания. На самом деле, в некоторых других исследованиях, проведенных в странах ЕС, говорится, что, в целом, мигранты предпочитают циркулярную модель миграции временной. Однако в других исследованиях говорится, что, на самом деле, даже если предложена возможность повторного въезда, циркулярная миграция редко выгодна для мигрантов.

### **6.1.2 Начальные оценки и обзоры показывают, что появляются эффективные методы работы**

Деятельность в отношении оценки существующих программ и стратегий в области временной и циркулярной миграции еще не столь распространена, хотя начальные обзоры стратегий и программ содержат некоторые серьезные выводы, касающиеся эффективности и появляющихся положительных примеров.

Начальные оценки некоторых существующих программ подтверждают положительные результаты для участвующих в них мигрантов. Например, предварительные результаты оценки проекта "Синие Птицы" в **Нидерландах** показали, что программа увеличивает возможность устроиться на работу для участников проекта по возвращении в родную страну. Частично это обусловлено тем, что им необходимо заполнять "План личного развития", отражающий их профессиональные амбиции и долгосрочные перспективы. Во-вторых, проект предполагает участие различных министерств (например, Министерства социального обеспечения и трудоустройства, Министерства безопасности и юстиции), что упрощает управление программы. В-третьих, программа сотрудничает только со странами, имеющими "качественно надежную" рабочую силу. Подобным образом, первые оценки пилотного проекта по циркулярной миграции с участием **Португалии** и Украины показали, что участники, в целом, удовлетворены результатами, так как программа обеспечивает их безопасность, поскольку по возвращении они могут устроиться на работу у того же работодателя в этой стране. Участники заявили, что, благодаря участию в такой схеме, они смогли организовать небольшие предприятия в родных странах, выплатить долги и оплатить обучение своих детей. **Великобритания** также провела оценку *Программы стипендий и дотаций Содружества* и выяснила, что из 240 выпускников, с которыми удалось связаться, большинство получили квалифицированные и управляющие должности в высшем образовании и других секторах, важных для нужд Карибских стран, например, образовании, экологии и промышленности (например, выращивание бананов).

Однако (пока) не существует доказательств для демонстрации "выигрыша" для третьих стран. Оценка проекта "Синие Птицы" **Нидерландов** также показала, что для работодателя выгода не столь велика, так как максимальный период работы (два года) слишком мал, чтобы вкладывать в эту область инвестиции, а языковые и культурные различия представляли собой препятствие в отношениях "работник-работодатель".

Эти выводы показывают, что поэтому может быть необходимо создать более гибкие и долгосрочные программы, увеличивающие устойчивость результата для всех сторон. Это приведет к тому, что "выигрыш" мигранта будет состоять не только в денежных средствах, но и в повышении квалификации и транспортировке знаний, что станет центром таких программ; эти элементы поощряются **Испанией** в рамках программ циркулярной миграции. Для работодателя необходимо гарантировать, что этот мигрант вернется в страну ЕС и будет использовать навыки, инвестиции в которые вложил работодатель.

В отношении развития родных стран мигрантов **Люксембург** указывает множество источников, подтверждающих, что программы циркулярной миграции будут успешными, если они "совпадают с планами развития родных стран" и если они "внушают чувство владения ситуацией как родной стране, так и принимающей стране"<sup>99</sup>. Также польза может быть получена от "выездной" циркулярной миграции, в которой участвуют диаспоры, принимающие участие в развитии родных стран. Такая поддержка необязательно предполагает физическое возвращение в родную страну: например, программа TRQN, предложенная MOM, учредила "виртуальную" миграцию, когда диаспоры **Нидерландов** обучают и поддерживают участников в родной стране через интернет.

### 6.1.3 Отличие временной миграции от циркулярной миграции

На практике граница между стратегиями в отношении временной и циркулярной миграции практически не видна, они имеют многие одинаковые характеристики. Страны-члены ЕС также по-разному регулируют данные характеристики. Например, некоторые страны (например, **Швеция**) считают "повторное перемещение из страны и в страну" центральным элементом циркулярной миграции, тогда как в других странах (например, в **Нидерландах**) повторный характер миграции в расчет принимается меньше, а отдается предпочтение аспектам так называемого "тройного выигрыша". В этом смысле их политика и программы могут быть более точно характеризованы как инициативы по *временной* миграции с сильной перспективой развития.

На самом деле, все формы циркулярной миграции являются (или скорее начинаются как) временная миграция, поскольку вовлекают мигранта, проводящего временный период в более чем одной локации. Однако некоторые формы циркулярной миграции могут быть более длительными, чем другие - например, когда страна позволяет мигрантам, участвующим в повторных временных пребываниях, получать "вид на жительство", который, в конечном итоге, дает право на получение статуса постоянного резидента. В связи с этим **Финляндия** предполагает, что до начала поощрения циркулярных форм миграции необходимо рассмотреть, насколько часто временные модели миграции (например, получение образования) приводят к получению статуса резидента.

### 6.1.4 Разнообразие национальных подходов к временной и циркулярной миграции

В рамках национального контекста стратегии и политика стран-членов ЕС очень разнообразны. В большой степени подход страны ЕС к временной и циркулярной миграции зависит от национального опыта в области миграции и потребностей принимающего сообщества. Например, **Португалия** желает привлекать рабочих-мигрантов; поэтому страна разрабатывает стратегии, специально направленные на развитие циркулярной миграции. Напротив, **Великобритания** желает сократить уровень миграции, поэтому страна начала ограничивать длительную миграцию, поощряя временную миграцию. **Австрия** стремится к более сдержанному подходу к циркулярной миграции в связи с опытом, полученным в рамках "системы приезжих работников" в 1960-е гг., которая продолжает влиять на обсуждения циркулярной миграции.

Как показано в Разделе 3.3 подходы стран-членов ЕС могут быть разделены по целям: является ли целью экономическая выгода для принимающего сообщества (то есть покрытие дефицита рабочей силы), направлена ли программа на развитие временной и циркулярной миграции и получение выгоды мигрантами и родной страной, на права мигрантов (например, на интеграцию мигрантов), на аспект

---

<sup>99</sup> Международный форум по миграции и развитию (2007) *Учреждение модели программы циркулярной миграции, Вспомогательные материалы для круглого стола 1 по "Развитию трудового капитала и трудовой мобильности: максимизация возможностей и минимизация рисков"*.

"возвращения" в родную страну или на несколько таких аспектов. Тип подхода, принятого в данной стране ЕС также отражается в определениях и понятиях временной и циркулярной миграции, как указано в местных документах, законодательстве и практике. Подобным же образом, тип подхода влияет на то, что страна ЕС считает "передовым опытом".

### **6.1.5 Беспокойства в отношении общественного мнения**

Что касается отношения общества к временной и циркулярной миграции в принимающей стране, страны-члены ЕС выявили некоторую обеспокоенность тем, что временная и циркулярная миграция может привести к нежелательной нерегулярной миграции или постоянному проживанию (например, в **Австрии, Германии, Венгрии, Латвии, Мальте, Нидерландах**), сбалансированные обеспокоенностью тем, что могут появиться отрицательные последствия для самих мигрантов и родных стран (например, **Нидерланды, Чешская Республика, Финляндия, Греция, Люксембург, Мальта, Словения, Швеция**). Сюда также входит обеспокоенность в отношении эксплуатации труда и "утечки умов" из развивающихся стран в критичных для этих стран сферах.

## **6.2 Выявленные основные потребности**

Как видно из исследования, страны ЕС имеют разные пути "определения" и понимания временной и циркулярной миграции, что, как следствие, привело к различиям в политике, законодательствах и стратегиях. Все страны ЕС соглашаются, что существует необходимость работать в направлении одинакового понимания или, по крайней мере, увеличения осведомленности о существующих различиях. Выделенные аспекты включают:

- гармонизацию ключевых концепций и совершенствование процесса сбора данных;
- целевые программы против поощрения спонтанных перемещений;
- повышение сознательности и продвижение обмена опытом и эффективными методами работы.

### **6.2.1 Гармонизация ключевых концепций и совершенствование процесса сбора данных**

В данное время существует недостаток поддающейся сравнению статистики по временной и циркулярной миграции по странам ЕС. По большей части, это обусловлено фактом, что современные методы сбора данных не включают должным образом данные формы миграции, в частности считая миграцию "единовременным длительным изменением обычного места жительства, связанным с пересечением границы" и отсутствием общего статистического определения. Большинство систем отражают частные перемещения через границу или регистрацию в стране, но не (множественные) миграционные перемещения одного человека. В связи с этим существует недостаток данных многолетнего анализа, которые могут быть использованы для отслеживания моделей миграции по отдельному человеку.

Такой дефицит статистики затрудняет понимание явления, что может, в свою очередь, повлиять на способность ЕС принимать обоснованные политические решения. В этом отношении **Бельгия, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Латвия, Литва, Мальта, Словения, Швеция и Великобритания** представили предложения в отношении методов сбора данных и доказательств. В других странах более ранние исследования (см. Раздел 1.2) показывают, что, если политикам необходимо принять обоснованное решение о развитии схем циркулярной или

временной миграции, и, в частности, о необходимости (методах) внедрения регулируемых программ, им необходимо оценить текущие и "спонтанные" типы временной и циркулярной миграции - а это требует применения лучших методов сбора данных.

В отношении единого статистического определения, **Германия, Латвия, Люксембург и Словения** отметили важность согласования стандартного определения циркулярной миграции для улучшения методов сбора данных. В данное время определения временной и циркулярной миграции не слишком синхронизированы, что значительно ограничивает сравнение данных по странам-членам ЕС. Это также показывает, что временная и циркулярная миграция - это появляющиеся области развития миграционной политики. **Германия** заявляет, что это очень важно для статистического определения моделей циркулярной миграции. **Словения** также предлагает, чтобы ЕС (например, через Еврстат) предоставил четкое определение форм миграции, которое будет поддерживать развитие ключевых показателей и будет применяться во всех странах ЕС, что позволит проводить сравнительную характеристику параметров. **Латвия** также считает, что во избежание увеличения административной нагрузки при изменении процесса сбора статистической информации, институты ЕС должны выработать подробное обоснование целей и конкретной практической пользы сбора данных по циркулярной миграции. **Люксембург** выделил два аспекта в отношении существующих определений *временной* миграции: а) они не включают ограничений по длительности пребывания(ий), чтобы определить форму миграции - временную или более длительную; и б) временная миграция может быть учтена и записана только по завершении цикла миграции.

**Финляндия, Франция, Германия и Мальта** считают, что их системы регистрации и мониторинга мигрантов должны быть адаптированы для отображения моделей циркулярной миграции. **Финляндия и Франция** подчеркивают необходимость взаимодействия существующих систем сбора данных, таких как база данных виз и регистрации разрешений. **Люксембург** отмечает, что, поскольку существующие данные по въездам и выездам мигрантов являются анонимными, они не могут быть показаны по одному индивиду, поэтому не могут отображать цикл миграции. Напротив, в **Нидерландах** мигранты могут зарегистрировать свое пребывание в Муниципальной администрации, если длительность из пребывания - более четырех месяцев. При регистрации они получают уникальный личный номер гражданина (BSN). Уникальный номер может быть затем использован для отслеживания мигранта в любой национальной и локальной базе данных. Данные Управления иммиграции и получения гражданства (IND) могут быть связаны с данными Муниципальной администрации с использованием этого номера. Он также отражает адрес, куда перемещается данное лицо, а также дату снятия с учета из муниципалитета, что полезно для мониторинга циркулярной миграции. Это может считаться наилучшим существующим способом сбора данных; несмотря на это, вопросы в отношении защиты данных и библиотек граждан должны приниматься во внимание перед внедрением системы, чтобы такой мониторинг не нарушал права граждан на частную жизнь, и для защиты личных данных.

**Германия** считает, что ее национальная система может быть улучшена за счет документирования данных о "любом предыдущем пребывании" въезжающих сезонных работников. **Мальта** считает, что ее система регистрации разрешений на работу может быть усовершенствована введением записи данных о *цели* миграции и "статуса ее законности". **Великобритания** также предлагает внедрить электронную систему мониторинга выездов и прибытия, что позволит контролировать перемещение мигрантов (включая циркулярную миграцию).

Напротив, **Литва** заявляет, что ее система мониторинга миграции может использоваться для мониторинга циркулярной миграции, но существует проблема соответствия определений. В соответствии с *Законом об указании места жительства* при указании места жительства граждане должны указывать свое гражданство и страну, из которой они прибыли и, при выезде из Литвы - страну, в которую они намереваются отправиться. Однако лишь немногие мигранты соблюдают данное правило, и в связи с этим такая статистика не обрабатывается и не публикуется.

**Люксембург** (в соответствии с научной литературой) предлагает несколько инновационных способов сбора данных по циклическим мигрантам. Во-первых, сбор данных может проводиться целевыми рабочими группами принимающей и родной страны для измерения влияния миграции на родные страны. Во-вторых, можно сравнивать статистику по переписи населения за десятилетний период для оценки уровня выездной миграции среди когорт граждан, родившихся в других странах. Могут помочь вопросы переписи, связанные с предыдущими местами жительства. В-третьих, административные данные по визам, разрешениям на работу и реестры учета населения должны быстрее становиться доступными для других стран-членов ЕС и третьих стран (хотя признается факт, что появится проблема защиты таких данных).

**Бельгия, Эстония, Люксембург и Швеция** считают, что для сбора данных по циркулярной миграции могут быть использованы специальные исследования. **Бельгия** считает, что исследования могут использоваться для сбора данных о планах мигрантов для лучшего понимания целей и побуждающих факторов циркулярной миграции. Подобным образом, **Эстония** заявляет, что исследования могут помочь в сборе данных по причинам отсутствия гражданина третьей страны для лучшего понимания, почему мигранты предпочитают циркулярную форму миграции. **Швеция** также отмечает необходимость анализа когорт и более совершенных исследований временной и циркулярной миграции. Такое исследование недавно проводилось Пограничной службой **Великобритании**, в которой с 2004 по 2009 отслеживалась когорта почти 500 000 мигрантов: они остались в стране, покинули или изменили свой миграционный статус. Результаты показали, что, за исключением мигрантов, прибывших по семейным обстоятельствам, большинство мигрантов в 2004 году были временными (то есть мигранты не присутствовали в миграционной системе страны через пять лет). **Португалия** также рекомендует провести дополнительное исследование, направленное на лучшее понимание явления циркулярной миграции. Она предлагает провести многолетнее исследование различных групп мигрантов и сравнить модели на протяжении времени. Конференция ЕМС 2010 года в Брюсселе<sup>100</sup>, посвященная наблюдениям за траекториями движения мигрантов, выдвигает такие же рекомендации. Конференция показала, что данные многолетних анализов могут представлять практическую пользу для развития ЕС и отвечать интересам национальной политики. Однако для защиты таких данных необходимо разработать рентабельные методы многолетнего мониторинга. Одним из способов является расширение типов граждан третьих стран в текущих исследованиях<sup>101</sup>. Предложенная система въезда-выезда<sup>102</sup> может быть полезным инструментом предоставления данных по временной/циркулярной миграции.

## 6.2.2 Целевые программы против поощрения спонтанных перемещений

**Германия, Литва и Словения** упоминают целевое сотрудничество с третьими странами и подписание двусторонних и многосторонних соглашений как способ развития регуляции циркулярной миграции. Другие страны, например, **Швеция** ссылаются на необходимость упростить добровольную или спонтанную ("естественно возникающую") циркулярную миграцию, создавая "правильные" условия, которые усилят такую миграцию. **Финляндия** отметила важность улучшения условий пребывания для мигрантов, временно проживающих в стране-члене ЕС; в данное время временные мигранты не имеют такого же доступа в организации по изучению языка, как граждане третьих стран, которые долго живут в стране, и их интеграция становится поэтому более сложной.

В отношении целевых программ **Литва** признает, что создание законодательной базы для циркулярной миграции может повлечь заключение соглашений с третьими странами. Она считает, что, заключая соглашения о сотрудничестве, необходимо учитывать существующие связи

<sup>100</sup> Более подробная информация представлена на сайте: <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=128>

<sup>101</sup> Конференция также выявила, что ЕМС может поддержать деятельность других организаций ЕС, например, Eurostat, и помочь в определении "пробелов" в существующих исследованиях и методах сбора данных, а также внести вклад в развитие многолетних исследований, обозначив такую необходимость для политиков и объяснив политикам контекст для лучшего понимания данных.

<sup>102</sup> Более подробная информация представлена на сайте: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0069:FIN:EN:PDF>

**Литвы** и предложенной третьей страны, а также общее положение ЕС по внешним отношениям с указанной третьей страной. **Мальта** также поддерживает идею усиления сотрудничества с третьими странами в отношении временной и циркулярной миграции и считает, что циркулярная миграция - особенно если регулируется с помощью соглашений - может помочь сократить нерегулярную миграцию.

**Нидерланды** и **Чешская Республика** также считают сотрудничество с третьими странами способом улучшить регулирование циркулярной миграции. В отношении циркулярной миграции студентов **Чешская Республика** отметила, что получатели стипендий должны участвовать в проектах развития родных стран. Она также заявила, что выплата последней части стипендии должна быть связана с обязательством студента предоставить информацию о своем обучении. **Нидерланды** отмечают, что родная страна мигранта должна: а) наращивать потенциал страны и б) иметь положительное отношение к диаспорам и к роли, которую они могут играть в развитии страны, чтобы такие программы успешно работали.

**Чешская Республика, Нидерланды** и **Португалия** также отмечают необходимость установления партнерских отношений и контактов с родной страной мигрантов. **Чешская Республика** отмечает необходимость тесного сотрудничества с посольствами и, в случае граждан третьих стран, пребывающих в ЕС с целью получения образования, с университетами родных стран. **Нидерланды** отмечают важность создания партнерских отношений с неправительственными организациями родных стран. Подобным образом, **Португалия** отмечает пользу "посреднических структур", которые могут упростить набор работников из третьих стран и их привлечение в схемы циркулярной миграции. **Португалия** также отмечает необходимость предоставления равных прав мигрантам вне зависимости от временного (циркулярного) характера их пребывания, как указано в Статье 15(1) Конституции Португалии. Такие права включают право на образование или профессиональное обучение, медицинское обслуживание и право на доступ к органам правосудия.

### 6.2.3 Повышение сознательности и продвижение обмена опытом и методами эффективной работы

Что касается обсуждений данного вопроса, страны-члены ЕС выделили несколько проблем, связанных с обеспокоенностью, что временная и циркулярная миграция могут привести к нежелательной, нерегулярной миграции или длительному пребыванию, а также с беспокойствами об отрицательных последствиях для самих мигрантов и их родных стран. Сюда также входит обеспокоенность в отношении эксплуатации труда и "утечки умов" из развивающихся стран в критичных для этих стран сферах. Страны признают, что в рамках выработки политики и подходов к временной и циркулярной миграции необходимо вести работу в области общественного мнения, а также больше узнать об ожиданиях и решить "что работает хорошо, а что не работает совсем".

**Финляндия** считает, что исследования плюсов циркулярной миграции и влияния такой миграции на национальную экономику и системы льгот должны стать частью плана работ ЕС и ее членов. **Литва** также считает необходимым проводить оценки потребностей циркулярной миграции перед тем, как решать, каким образом и какие типы миграции необходимо поощрять. Подобным образом, **Германия** отмечает, что было бы полезно также определить различные ожидания, связанные с (любыми) стратегиями в отношении циркулярной миграции до их выполнения, например, с помощью оценки того, определяется ли такая политика целями рынка труда, целями развития, необходимостью контроля миграционных процессов и возвращения мигрантов - или несколькими этими целями.

### **6.3 Другие аспекты для дальнейшего рассмотрения**

Принимая во внимание три основные необходимости, указанные ЕМС выше, а именно гармонизацию ключевых понятий и совершенствование методов сбора данных; вопрос о том, стоит ли разрабатывать целевые программы или поощрять спонтанную миграцию; и повышение сознательности и продвижение обмена опытом и передовыми методами, в данном разделе приведены другие аспекты для рассмотрения, которые могут использоваться в качестве основы для улучшения понимания явлений временной и циркулярной миграции и разработки программ и схем, которые помогут получить "тройной выигрыш".

#### **6.3.1 Гармонизация ключевых концепций и совершенствование процесса сбора данных**

На уровне ЕС необходимо прежде всего разработать единое определение и понимание временной и циркулярной миграции. Разработка единой концепции может быть основана на существующих определениях и концепциях ЕС и ее членов. Это поможет странам-членам ЕС при внедрении новых законодательных норм ввести в них некоторую часть определений и концепций. Это также поможет им не только понять, насколько их национальные стратегии и программы отличны от программ других стран-членов ЕС, но и определить, какие имеются общие черты, обмениваться опытом и определить наилучшие варианты работы.

В дополнение, разработка единого понимания станет первым шагом к разработке единого определения, что приведет к общим принципам сбора данных и развитию общих показателей для оценки эффективности политики и программ по временной и циркулярной миграции. Последнее может потребовать изменений в национальных реестрах и других национальных базах данных, содержащих информацию по мигрантам, например, в связи с введением графы о "характере" пребывания и предыдущих местах проживания.

#### **6.3.2 Оценка существующих программ/ политики и продвижение обмена опытом**

Хотя некоторые страны-члены ЕС ввели некоторые аспекты циркулярной миграции в свою национальную политику и/или положительно отнеслись к увеличению важности циркулярной миграции в работе ЕС, все еще не существует согласия по поводу того, необходимо ли поощрять такую форму миграции. В свете этого, может быть необходимым упростить обмен знаниями на уровне ЕС, а также определять методы эффективной работы, в частности элементы, которые можно использовать в контексте других стран.

#### **6.3.3 Общие "принципы" временной и циркулярной миграции**

На основании информации с учетом усовершенствованных методов сбора данных, обмена опытом и определением методов наиболее эффективной работы, ЕС затем, после консультаций со странами-членами ЕС, может рассмотреть вопрос разработки общих "принципов" временной и циркулярной миграции. Исследование показало, что, при отсутствии подхода или решения, подходящего всем странам, принимая во внимание различный фокус и политические цели, преследуемые при разработке стратегий в отношении временной и циркулярной миграции, существуют все же определенные рамки для определения общих принципов, необходимых для успешной работы в отношении данных форм миграции.

Среди этих принципов необходимо учесть соблюдение прав мигрантов и влияние стратегий в области временной и циркулярной миграции на мигранта. Могут быть разработаны общие или минимальные стандарты ЕС в отношении мер по интеграции для мигрантов, которые не желают (или не могут) постоянно проживать в принимающей стране. Такие меры по интеграции обеспечат получение принимающей страной выгоды от временной миграции, и могут поощрить их вклад в развитие родной страны по возвращении<sup>103</sup>.

В связи с этим на уровне ЕС и стран, может быть полезным рассмотреть, какая может быть проведена деятельность для повышения сознательности и изменения общественного мнения о временной и циркулярной миграции, которое сфокусировано на обеспокоенности как влиянием миграции на принимающее сообщество, так и правами и судьбой мигрантов, влиянием на их родные страны. Повышение сознательности может помочь прояснить, какое влияние могут оказать такие формы миграции. Также знание общества о программах повысит ответственность общества, обеспечивая защиту благосостояния мигранта, а также возвращение мигранта в родную страну.

#### **6.3.4 Развитие целевых программ или поощрение спонтанных перемещений**

При увеличении знаний о влиянии временной и циркулярной миграции, страны-члены ЕС будут лучше понимать, какой *тип* программы и политики внедрять. В этом отношении **Германия**, например, предлагает два возможных варианта продвижения циркулярной миграции из страны и в страну, далее приведенных в Блоке 1: первый вариант - внедрение целевых программ для конкретных стран и конкретных профессий на основании двусторонних или многосторонних соглашений; второй вариант - поощрение спонтанных перемещений (то есть следование стратегии **Швеции**), что может включать меры по обеспечению длительности пребывания в случае длительных периодов отсутствия и портативность социальных страховых льгот и пенсий.

Хотя два этих варианта могут развиваться отдельно, для максимизации эффекта, будет лучше, если они будут существовать одновременно. Например, специальные программы могут позволить странам-членам ЕС работать с теми лицами, которые могут помочь устранить дефицит рынка труда, но также могут быть введены и общие положения или инициативы, на основе которых может появиться более гибкий тип миграции, более временный по характеру, чтобы отвечать потребностям мигранта.

---

<sup>103</sup> См. Дагмар Хилперт, Родерик Паркс: Раздельное гражданство: Интеграция иммигранта в рамках циркулярной миграции, AIES Fokus 01/2011.



## **Блок 1: Вывод о вариантах дальнейших действий в ЕС в области временной и циркулярной миграции**

### **Вариант 1: усиление сотрудничества с третьими странами за счет специальных программ и соглашений**

Исследование показало, что временная и циркулярная миграция может быть упрощена за счет целевых координированных усилий и сотрудничества с третьими странами. Большинство стран-членов ЕС заключили соглашения о сотрудничестве и осуществляют проекты совместно с третьими странами. Обычно такие программы направлены на определенные группы, упрощая временную и циркулярную миграцию, хотя, возможно, это не основная цель таких программ. Сотрудничество стран ЕС и третьих стран сфокусировано на миграции в отношении высококвалифицированных, сезонных работников, стажеров и студентов, в частности, в экономическом секторе. Ряд стран, с которыми сотрудничают страны ЕС, представлен как развитыми, так и развивающимися странами, что соответствует подходу страны ЕС к решению как внутренних экономических потребностей, так и потребностей развивающихся стран. В отношении упрощения временной и циркулярной миграции и в контексте Глобального Подхода к Миграции ЕС, эта область может иметь сильный потенциал для развития.

### **Вариант 2: поощрение спонтанной циркулярной миграции**

Страны-члены ЕС могут также внедрять стратегии общего характера, такие как, *помимо прочего*, сохранение пенсии и социальных гарантий, сохранение действительности разрешений на пребывание после периода отсутствия, что может упростить добровольную ("спонтанную") циркулярную миграцию потенциально для всех типов мигрантов (например, как в **Швеции**). **Эстония** отмечает важность возможности мигрантов зарегистрировать временное отсутствие в стране ЕС без потери накопленных льгот или разрешения на пребывание. **Эстония** также выделяет краткосрочную регистрацию для целей устройства на работу как инструмент, упрощающий (контролируемую) циркулярную миграцию. Роль ЕС может состоять в продвижении обмена опытом в данной области.

Приложение: "временная миграция" и "циркулярная миграция" на языках стран-членов ЕС

	<b>Временная миграция</b>	<b>Циркулярная миграция</b>
<b>Австрия</b>	temporäre Migration	zirkuläre Migration
<b>Бельгия</b>	migration temporaire / tijdelijke migratie	migration circulaire / circulaire
<b>Болгария</b>	временна миграция	циркулярна миграция
<b>Кипр</b>	προσωρινή μετανάστευση	κυκλική μετανάστευση
<b>Чешская Республика</b>	dočasná migrace	cirkulární migrace / cirkulační migrace
<b>Эстония</b>	ajutine ränne	Korduvränne
<b>Финляндия</b>	tilapäinen maahanmuutto	Kiertomuutto
<b>Франция</b>	migration temporaire	migration circulaire
<b>Германия</b>	temporäre Migration	zirkuläre Migration
<b>Греция</b>	προσωρινή μετανάστευση	κυκλική μετανάστευση
<b>Венгрия</b>	ideiglenes migráció	körkörös migráció
<b>Ирландия</b>	imirce shealadach	imirce chiorclach
<b>Италия</b>	migrazione temporanea	migrazione circolare
<b>Латвия</b>	īslaicīgā migrācija	cirkulārā migrācija
<b>Литва</b>	migracija (laikinoji)	migracija (apykaitinė)
<b>Люксембург</b>	temporäre Migration / migration temporaire	zirkuläre Migration / migration
<b>Мальта</b>	migrazzjoni temporanja	migrazzjoni ċirkolari
<b>Нидерланды</b>	tijdelijke migratie	circulaire migratie
<b>Польша</b>	migracja tymczasowa	migracja cyrkulacyjna

<b>Португалия</b>	migração temporária	migração circular
<b>Словацкая Республика</b>	dočasná migrácia	okružná migrácia
<b>Словения</b>	začasna migracija	krožne migracije
<b>Испания</b>	migración temporal	migración circular
<b>Швеция</b>	temporär migration	cirkulär migration
<b>Великобритания</b>	temporary migration	circular migration

## **КАК ПОЛУЧИТЬ ПУБЛИКАЦИЮ ЕС**

### **Бесплатные публикации:**

- в книжном магазине ЕС ( <http://bookshop.europa.eu> );
- в представительствах или делегациях ЕС. Контактная информация указана в Интернете ( <http://ec.europa.eu> ), а также может быть получена по факсу: +352 2929-42758.

### **Платные публикации:**

- в книжном магазине ЕС ( <http://bookshop.europa.eu> );

**Платные издания (например, ежегодная серия *Официального журнала Европейского Союза* и отчеты по делам Судебных органов Европейского Союза):**

- через торговых агентов Издательства Европейского Союза ( [http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_en.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm) ).

## **Европейская миграционная сеть**

DR-32-11-855-EN-C

Цель ЕМС - предоставление последней, объективной, надежной и сопоставимой информации институтам Союза и органам власти и институтам стран-членов ЕС по миграции и беженцам для поддержания процесса принятия решений в ЕС.

Она также предоставляет данную информацию для более широкой публики с помощью публикаций, как эта, представляющая выводы исследования ЕМС по Временной и Циркулярной миграции с участием двадцати четырех национальных контактных центров.

Опубликовано Главным управлением внутренних дел

ISBN 978-92-79-21026-6