

ИНФОРМАЦИОННАЯ ЗАПИСКА

Реадмиссия, возвращение и реинтеграция

Дисклеймер

Данная информационная записка была подготовлена для целей межправительственных консультаций, состоявшихся летом 2021 года. Консультации послужили обновлению Плана действий Пражского процесса и его шести тематических областей. На четвертой Министерской конференции в октябре 2022 г. будет одобрен новый План действий, который определит рамки сотрудничества в рамках Пражского процесса на 2023–2027 гг.

Секретариат Пражского процесса
Международный центр развития миграционной политики (ICMPD)
Гонзагагассе 1
А-1010 Вена
Австрия
www.pragueprocess.eu

© Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может быть воспроизведена, скопирована или передана в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, запись или любую систему хранения и поиска информации, без разрешения владельцев авторских прав.

Эта публикация была подготовлена в рамках инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», являющейся компонентом проекта «Механизм партнерства по миграции», при содействии Европейского Союза.

Содержание данной публикации не отражает точку зрения Европейского Союза.

Согласно опросу, проведенному среди всех стран Пражского процесса в 2020 г., тематическая область реадмиссии, возвращения и реинтеграции была названа **главным приоритетом политики** примерно для половины государств Пражского процесса, получив наивысший балл среди шести тематических областей. Среди четырех конкретных направлений деятельности, перечисленных в этой тематической области (см. «Справочный документ»), первая – посвященная (**соглашениям о реадмиссии**) – вызвала наибольший интерес. Для сравнения, по результатам [оценки, проведенной в 2015 г.](#), предотвращение нерегулярной миграции как тематическая область была наиболее востребована среди государств-участников. В целом как опрос 2020 г., так и оценка 2015 г. подтвердили, что тематические области и их конкретные положения соответствуют политическим приоритетам и фактическому развитию политики в государствах-участниках.

Область действующих соглашений о реадмиссии?

С момента разработки Плана действий Пражского процесса в 2011 г. **Армения (2014 г.), Азербайджан (2014 г.), Грузия (2011 г.), Турция (2014 г.)** и совсем недавно **Беларусь (2020 г.)** заключили соглашения о реадмиссии с ЕС. Кроме того, **Украина, Молдова, Россия, Албания, Босния и Герцеговина, Черногория, Сербия и Северная Македония** заключили такие соглашения о реадмиссии еще до этого. Для стран, пользующихся безвизовым режимом с ЕС, показатели возвращения их граждан из ЕС являются важным индикатором соблюдения ими соответствующих обязательств. Хотя в целом **показатели возвращения** из ЕС снижаются, показатели возвращения во все страны **Восточного партнерства** и в Россию в последние годы, наоборот, увеличились – прежде всего в Грузию, за которой следуют Армения, Азербайджан, Молдова, Беларусь и Украина. Хотя в случае Грузии, Молдовы и Украины показатель возвращения снизился в 2019 г., государства-члены ЕС продолжают выражать удовлетворение общим сотрудничеством с этими странами в части реадмиссии, а снижение следует рассматривать скорее как следствие внутренних административных препятствий в государствах-членах, а не как ухудшение сотрудничества, при этом вторичные перемещения тоже играют роль. Показатели возвращения на **Западные Балканы** достигли своего пика в 2016 г., но затем пошли на спад. При этом количество граждан Западных Балкан, которым было предписано выехать в 2017-2019 гг., за исключением Албании, также уменьшилось.

В рамках **Содружества Независимых Государств (СНГ)** принят ряд соглашений о возвращении мигрантов. Одним из примеров является *Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания* 2002 г. В 2010 г. Российская Федерация, Казахстан и Беларусь заключили Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств. В настоящее время оно предлагает средства защиты внутреннего рынка **Евразийского экономического союза (ЕАЭС)** и обеспечения постоянной свободы передвижения трудящихся-мигрантов. **Россия** заключила соглашения о реадмиссии со странами СНГ, ЕС, ассоциированными членами Шенгенской зоны (Исландией, Норвегией, Швейцарией и Лихтенштейном), а также с Турцией, Сербией и Боснией и Герцеговиной. **Казахстан и Беларусь** ратифицировали двустороннее соглашение о реадмиссии в 2015 г.

Несмотря на то, что возвратная миграция является важным явлением для **стран Центральной Азии**, их национальное законодательство, многосторонние и двусторонние соглашения или стратегические планы редко выделяют возвращение и реадмис-

сию как отдельную самостоятельную область политики. Тем не менее, различные законы, концепции и указы содержат положения о возвращении. Хотя вопросы **добровольного возвращения и реинтеграции** рассматриваются в национальном законодательстве только в общих чертах, ожидается, что в ближайшем будущем такое законодательство получит существенное развитие в Центральной Азии. Возвратная миграция в страны региона характеризуется этнической репатриацией, с одной стороны, и принудительным возвращением нерегулярных мигрантов, с другой. Ухудшение экономической ситуации в России в 2014 г., а также ужесточение миграционного законодательства в значительной степени увеличили возвратную миграцию в государства Центральной Азии. Многие возвратные мигранты, которым был запрещен повторный въезд в Россию, оказались в сложных и неопределенных обстоятельствах. Это подчеркнуло актуальность программ поддержки реинтеграции. В ответ на запрет въезда в Россию **Таджикистан** принял постановление о поддержке трудоустройства соответствующих таджикских трудовых мигрантов. Его недавняя *Государственная стратегия развития рынка труда* устанавливает правила и порядок регулирования возвратной миграции. Что касается этнической репатриации, **Казахстан и Кыргызстан** разработали специальные законы, регулирующие возвращение этнических казахов и кыргызов на историческую родину. Активизация программ добровольного возвращения важна для стран Центральной Азии. Возвратные мигранты помогают устранить региональные дисбалансы в части развития, расселения населения или предложения рабочей силы.

Российская Федерация также проводит так называемую «программу для соотечественников», наращивая усилия по привлечению соотечественников в Россию для решения проблемы демографического спада в стране. Эти усилия также позволили упростить натурализацию определенных национальных групп, как это предусмотрено недавними изменениями к закону о гражданстве. Последняя Государственная миграционная политика до 2025 г. также содержит некоторые ключевые идеи в этом отношении.

Новый Пакт ЕС о миграции и убежище

Коммюнике о Новом пакте о миграции и убежище¹, который был опубликован Европейской комиссией в сентябре 2020 г. и в настоящее время обсуждается государствами-членами ЕС, направлено на улучшение связи между убежищем и возвращением. Ежегодно в среднем отклоняется около 370 тыс. ходатайств о предоставлении международной защиты, но только около треть из этих лиц возвращают домой.

Новая обязательная **проверка перед въездом** предусматривают идентификацию, медицинский осмотр, проверку безопасности, взятие отпечатков пальцев и регистрацию в базе данных Eurodac. В соответствующих случаях новая, ускоренная **пограничная процедура убежища** должна сопровождаться быстрой процедурой возвращения. В конечном итоге это ускорит процесс принятия решений и сделает процедуры предоставления убежища более эффективными. Между тем, интегрированная и **современная система управления миграцией и границами** с улучшенной базой данных Eurodac поможет предотвратить несанкционированные вторичные перемещения, упростит мониторинг репатриантов и отслеживание предоставления помощи для добровольного отъезда и реинтеграции. Пакт также предусматривает введение новых механизмов солидарности внутри ЕС, таких как **«спонсорство возвращения»**,

¹ См.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>

при этом государство-член ЕС берет на себя ответственность за возвращение лица, не имеющего права на пребывание от имени другого государства-члена. **Правовые гарантии** и система мониторинга должны обеспечивать полное соблюдение прав от начала и до конца процесса. Набор новых инструментов возвращения предусматривает дополнительную **поддержку со стороны Frontex**, назначение **координатора возвращения ЕС** и координацию национальных действий **Сетью высокого уровня**, а также наличие **стратегии устойчивого возвращения и реинтеграции** в помощь странам происхождения.

Параллельно с этим Новый пакт направлен на углубление сотрудничества в области миграции через **всестороннее, сбалансированное и индивидуализированное партнерство** с ключевыми странами происхождения и транзита. Эти партнерства объединяют широкий спектр видов политики, напр., в области образования, развития, виз, торговли, сельского хозяйства, создания рабочих мест, исследований, энергетики, окружающий среды или изменений климата. Они также предусматривают стратегическое, скоординированное и гибкое использование финансовых инструментов ЕС, а также тесное взаимодействие ЕС и его государств-членов. Новые партнерства позволяют выработать согласованный подход к миграции на всех уровнях: двустороннем, региональном и глобальном. Перечисленные пять областей миграционной политики направлены на **улучшение в области возвращения и реадмиссии, активизацию добровольного возвращения и оказание помощи в реинтеграции**. Естественно, что в предстоящие годы Пражский процесс будет играть свою роль в этом стремлении.

Следующий шаг в области возвращения и реинтеграции

Программы возвращения и реинтеграции² являются важной частью управления миграцией в целом. Существуют различные оперативные и политические причины для оказания помощи в возвращении и реинтеграции. Некоторым лицам просто нужна помощь для возвращения домой. В соответствии со своими положениями, Пражский процесс в основном будет заниматься **добровольным возвращением**. При этом существует ряд веских фактов, свидетельствующих в пользу учреждения гармоничной программы возвращения, предусматривающей возможность как добровольного, так и принудительного возвращения.

Недавнее изучение программ возвращения и реинтеграции в 50 странах Пражского процесса показало, что **36 из 50 стран Пражского процесса (72%) имеют явную программу возвращения и реинтеграции**. При этом 33 государства (66%) сотрудничают с Международной организацией по миграции (МОМ) в управлении своей программой, а три государства управляют ею самостоятельно. Среди 14 участников Пражского процесса, не являющихся членами ЕС, некоторые имеют только программу возвращения для своих граждан, но не имеют программ выезда для возвращающихся иностранных граждан. Это может объясняться разными причинами, включая небольшую загруженность или предпочтение, отдаваемое принудительному возвращению.

В целом существует потенциал для определения общих интересов и применения совместных решений, особенно для стран Пражского процесса, не входящих в ЕС. Одно из предложений состоит в определении некоторых **общих функций** для дальнейшей разработки среди заинтересованных государств-участников. Это могло бы обеспечить экономию за счет масштаба, особенно при небольшой загруженности, предоставляя правительствам и донорам возможность сэкономить время и деньги.

² Помощь в возвращении и реинтеграции можно разделить на пять подкатегорий: Предотъездная помощь (напр., консультация по вопросам возвращения, помощь с проездными документами); помощь в путешествии; помощь в приеме (в день возвращения, напр., для лиц с установленными заболеваниями); послеприездная помощь (краткосрочная, напр., жилье или питание); а также помощь в реинтеграции (более широкая, долгосрочная помощь, напр., в течение 12 месяцев).

Некоторые государства Пражского процесса желают улучшить свою существующую программу, тогда как другие создают новые программы с нуля. Какими бы ни были вызовы, эффективность программ возвращения и реинтеграции определяется некоторыми **основными направлениями деятельности**: политический и программный контроль; особенности и цели национальной программы; оперативные союзы между странами; обмен информацией и наращивание потенциала; выбор сервисных партнеров; наглядность принудительного возвращения для стимулирования добровольного возвращения. Обращение к некоторым из этих областей может стать частью будущего сотрудничества Пражского процесса.

Перечисленные ниже мероприятия могут рассматриваться в качестве следующей фазы сотрудничества Пражского процесса:

- Завершение **картирования** и анализа программ возвращения и реинтеграции для стран Пражского процесса, не являющихся членами ЕС. В результате этих усилий будет сформирована основа для определения возможностей подготовки и инструктирования по разработке политики и составлению программ, а также возможностей дальнейшего развития программ с заинтересованными государствами. Этот вид деятельности также обеспечивает большой объем информации для потенциальных будущих совместных действий государств со схожими проблемами и программными требованиями.
- Установление связи между государствами-членами ЕС и целями развития, заложенными в программы стран, не входящих в ЕС. Некоторые члены ЕС уже предоставляют финансирование и знания своим партнерам, не входящим в ЕС, помогая им оказывать поддержку возвращающимся гражданам. Пражский процесс мог бы оказывать содействие **партнерствам в области возвращения и реинтеграции**, поддерживая диалог о подготовке совместных инициатив по возвращению и реинтеграции, включая наращивание потенциала и возможности финансирования. Эта также будет способствовать акцентированию непосредственного внимания на конкретных темах, таких как географический регион, гражданство мигранта или миграционные вызовы.
- Учреждение **центров** возвращения и реинтеграции в географических горячих точках для активизации инвестирования и развития. Такие центры позволят реализовывать инициативы по возвращению и реинтеграции в конкретном регионе.

Пражский процесс предоставляет государствам-участникам подходящий форум для выработки совместных решений и определения других инициатив, касающихся программ возвращения и реинтеграции.

ССЫЛКИ

1. Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов о новом пакте о миграции и убежище. Доступно по ссылке: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf
2. Европейская комиссия. Возвращение и реадмиссия. Список соглашений ЕС о реадмиссии, заключенных с третьими странами. Доступно по ссылке: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/return-and-readmission_en

3. Евростат. Граждане третьих стран вернулись после приказа покинуть страну. Гражданам третьих стран приказали покинуть страну. Доступно по ссылке: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
4. Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств (2015). Казахстан ратифицировал Соглашение о реадмиссии с Беларусью. Доступно по ссылке: <https://cis.minsk.by/news/4751/kazahstan-ratificiroval-soglasenie-s-belarusu-o-readmissii>
5. Гулина О. (2020) Информационный отчет Пражского процесса «Соискатели убежища из стран Восточного партнерства и Центральной Азии в ЕС». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/ru/resources/repository/38-studies/245-2020-08-13-10-02-41>
6. МОМ (2020). Учебное пособие «Возвратная миграция: международные подходы и региональные особенности Центральной Азии». Доступно по ссылке: <https://publications.iom.int/books/return-migration-international-approaches-and-regional-features-central-asia-russian1>
7. Министерство иностранных дел Российской Федерации. Перечень двусторонних соглашений. Доступно по ссылке: <https://bit.ly/2ZGVK0x>
8. Молодикова И. (2020) Аналитический отчет Пражского процесса «Борьба с нелегальной миграцией и торговлей людьми в странах СНГ». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/250-combating-irregular-migration-and-human-trafficking-in-the-cis-countries>
9. Полетаев Д. (2019) Аналитический отчет Пражского процесса «Решение проблем трудовой миграции в рамках ЕАЭС». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/175-addressing-the-challenges-of-labour-migration-within-the-eaeu>
10. Ежеквартальный обзор Пражского процесса № 24 (2020). Законодательные поправки к политике в отношении виз, вида на жительство и гражданства в регионе Пражского процесса. Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/news-events/quarterly-review?download=441:prague-process-quarterly-review-no-24-july-september-2020>
11. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы. Доступно по ссылке: <https://legalacts.ru/doc/kontseptsija-gosudarstvennoi-migratsionnoi-politiki-rossiiskoi-federatsii-na/>