

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
ФАКС: +7(495)629-92-96
WWW.INSTITUETOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
FAX: +7(495)629-92-96
WWW.INSTITUETOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №32, 2016 (№62)

Новые предложения Еврокомиссии в сфере легальной иммиграции

Любовь Биссон

кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН

Страны ЕС рискуют остаться на обочине в мировой гонке за привлечение умов, а экономическая и демографическая обстановка не оставляет много выбора и требует от ЕС более гибких решений по снижению барьеров для доступа граждан третьих стран на рынок труда. Свидетельство тому – предложение Еврокомиссии от 7 июня 2016 года о реформировании директивы о Голубой карте и реализации Плана действий по интеграции иммигрантов – граждан третьих стран. Однако дальнейшее продвижение данных инициатив напрямую зависит от государств-членов.

Для преодоления миграционного кризиса в качестве одной из четырех ключевых целей «Европейской повестки дня по миграции», наряду с защитой внешних границ, борьбой с незаконной иммиграцией и укреплением общей политики убежища, Еврокомиссия под руководством Ж.-К. Юнкера обозначила и совершенствование политики в сфере управления *легальной* иммиграцией¹. Пока ЕС переживал острый кризис из-за массового притока беженцев, цель дальнейшего развития политики управления легальными каналами была на втором плане, но, как оказалось, лишь на время.

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European agenda on migration, COM(2015)240 final of 13.5.2012

Демографические прогнозы говорят о дальнейшем сокращении трудоспособного населения в ЕС, которое может быть отчасти приостановлено лишь за счет иммиграции. Кроме того, рост спроса на работников по целому ряду специальностей (медперсонал, инженеры, специалисты в сфере информационных технологий), вызванный дальнейшими структурными изменениями европейской экономики, не сможет быть удовлетворен за счет местной рабочей силы в среднесрочной перспективе.

ЕС в поисках путей привлечения умов: амбициозное предложение Комиссии

Несовершенство действующего инструмента привлечения высококвалифицированных специалистов (ВКС)² в ЕС обусловлено рядом причин. Во-первых, во многих странах параллельно с директивой были приняты национальные программы в отношении привлечения рабочих из третьих стран, которые снизили привлекательность общеевропейской схемы. Работодатели зачастую предпочитают использовать национальные правила для привлечения иностранных умов во избежание дополнительной бумажной работы и исполнения условия по минимальному размеру оплаты труда высококвалифицированных работников из третьих стран (директивой установлен барьер в размере 1,5 от среднего ежемесячного дохода, в то время как в национальных программах это требование либо отсутствует, либо гораздо ниже). Во-вторых, специфика директивы как законодательного инструмента состоит в том, что она оставляет за странами-членами право вводить дополнительные требования к претендентам на получение Голубой карты. Это объясняется тем, что структура рынка труда в каждой стране имеет свою специфику, и они вправе защищать те или иные сектора экономики. В-третьих, это – ограниченное право на воссоединение с семьей и свободу передвижения внутри ЕС, что могло бы стать бесспорным преимуществом европейской Голубой карты. Так, если иммигрант захочет переехать в другую страну ЕС с целью трудоустройства, то он вновь должен подавать заявку на получение карты, а для членов семьи ВКС, обладающего таким документом, государства имеют право вводить дополнительные условия по интеграции до предоставления им въезда и разрешения на работу. Эти положения директивы фактически сделали карту доступной лишь для высокооплачиваемых иностранных работников с полной занятостью и годовым контрактом. Все это сужает потенциал коммунитарного инструмента.

Это отразилось на том, что общее число ВКС, прибывших на работу в страны ЕС, охваченных директивой³, оказалось меньше ожидаемого. В первый год после вступления в силу директивы было выдано всего чуть более трех с половиной тысяч Голубых карт (в основном гражданам Индии, Китая, США, России и Украины). По данным Евростата, в последующие годы число выданных карт почти вдвое уступало национальным разрешительным документам (см. таблицу 1). Безусловным лидером в привлечении высококлассных зарубежных специалистов стала Германия. Однако лишь 31% иммигрантов с высокой квалификацией предпочитают ЕС другим странам ОЭСР, лидером в привлечении ВКС остаются США.

² Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (“EU Blue Card”)/ Official Journal of the European Union. – 2009. – L 155. – P.17-29.

³ Действие директивы не распространяется на Великобританию, Ирландию и Данию.

Таблица 1. Число выданных разрешений для ВКС в Евросоюзе в 2012-2014 гг.

	2012	2013	2014
Голубая карта ЕС	3 664	12 964	13 852
Национальные разрешительные документы для ВКС	19 755	21 940	24 922

В мае-сентябре 2015 г. были запущены общественные он-лайн консультации⁴ с участием представителей бизнеса, профсоюзов, научной среды, а также граждан третьих стран. Результаты консультаций выявили слабую информированность о существовании общеевропейской схемы для привлечения ВКС за пределами ЕС. Респонденты отмечали также необходимость ускорить процедуру выдачи карты (сейчас срок рассмотрения заявления составляет 90 дней) и предоставить унифицированную схему для всего ЕС, которая бы ликвидировала существующую фрагментацию.

По некоторым оценкам, реформа Голубой карты, стимулируя приток большего числа ВКС в ЕС, способна привнести в экономику Евросоюза от 1,4 млрд до 6,2 млрд евро ежегодно. О необходимости реформы схемы привлечения ВКС впервые было заявлено в сентябре 2015 года, и чуть менее, чем через год, Комиссия представила свои конкретные предложения⁵. Главные нововведения касаются нижеследующих пунктов.

1. *Гармонизация*: создание не общей, а единой для всех стран-членов и более простой схемы привлечения ВКС (упразднение параллельных национальных программ).
2. *Упрощение процедуры*: заявление сможет быть подано как на территории ЕС, так и в третьей стране. Срок рассмотрения сократится с 90 до 60 дней.
3. *Гибкость условий*: снижение барьера в виде уровня заработной платы до 1,4 от средней ежемесячной оплаты труда по стране⁶, для некоторых специальностей и выпускников вузов этот показатель может быть снижен до 80%. Минимальная длительность трудового договора сокращается с 12 до 6 месяцев.
4. *Расширение круга претендентов* на обладание картой за счет лиц, находящихся под международной защитой, проживающих на территории ЕС и имеющих разрешение на работу согласно правилам убежища.
5. *Расширение прав*:
 - возможность самозанятости одновременно с трудоустройством по Голубой карте;

⁴ Summary of Replies to the public consultation on the EU Blue card and the EU labour migration policies for highly skilled workers (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/docs/consultation_029/summary_of_replies_to_the_public_consultation_en.pdf)

⁵ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment, COM(2016) 378 final of 7.6.2016.

⁶ Страны-члены смогут снижать этот уровень до 1,2 раз от среднего по стране уровня оплаты труда по своему усмотрению для тех специальностей, в которых существует особый спрос на иностранную рабочую силу.

- возможность перехода на другую работу в течении действия карты;
- доступ к статусу долгосрочного резидента ЕС при выполнении условия непрерывного проживания в течение 3 лет в одной стране-члене ЕС или 5 лет в различных государствах Союза;
- члены семьи получают право на одновременный въезд и доступ на рынок труда без выполнения дополнительных условий по интеграции;
- бóльшая мобильность внутри ЕС (будут разрешены краткосрочные деловые поездки до 90 дней).

Несмотря на перспективу большей гармонизации правил привлечения ВКС в ЕС за странами-членами сохранится исключительная компетенция в определении квот, а также право защиты определенных секторов экономики. Кроме того, предложение Комиссии уже встретило сопротивление со стороны национальных парламентов. Так, парламентские комитеты по европейским делам Чехии⁷ и Австрии⁸ выступили против упразднения национальных схем по привлечению высококвалифицированных иностранных работников, обвинив Комиссию в нарушении принципа subsidiarity. Государства ЕС выражают сомнения в том, что общеевропейский инструмент будет эффективнее существующих национальных программ, которые до сих пор привлекали гораздо больше специалистов, являясь более гибкими и отражая потребности и возможности национальных рынков труда стран-членов.

Больше усилий в деле интеграции граждан третьих стран

Миграционный кризис также поставил Европейский союз и отдельные страны перед необходимостью интегрировать значительное число вновь прибывших иностранных граждан. Одновременно с предложениями по реформе Голубой карты Еврокомиссия представила *План действий по интеграции граждан третьих стран*⁹. Данный документ носит программный и рекомендательный характер, поскольку сотрудничество стран ЕС в сфере интеграции иммигрантов осуществляется посредством лишь «мягких» инструментов и координации действий стран-членов со стороны Сообщества. Интеграция граждан третьих стран в ЕС, согласно основополагающим Договорам, входит в компетенцию национальных государств (в том числе региональных и местных властей в соответствии с принципом subsidiarity). Компетенция ЕС состоит в содействии (рекомендательные и поддерживающие меры), в том числе финансовом за счет средств структурных фондов.

⁷ Proposal for Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment [doc. ST 10012/16 MIGR 111 SOC 398 CODEC 852 + ADD 1-7 - COM(2016) 378 final] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality ST 12468 2016 INIT - 2016/0176 (OLP), Brussels, 23 September 2016.

⁸ Communication from the European Affairs Committee of the Federal Council to the European Parliament, the Council and the European Commission pursuant to Article 23 f (4) of the Austrian Constitutional Law, 13 September 2016, 41/MT-BR/2016.

⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Action Plan on the integration of third country nationals, COM(2016) 377 final of 7.6.2016.

В Планах действий речь идет прежде всего не о культурном, а о социально-экономическом аспекте интеграции. Иммигранты и беженцы, легально пребывающие в ЕС, по-прежнему остаются социально незащищенной категорией. Кроме того, существует проблема «утраты мозгов», поскольку именно молодые активные и образованные граждане чаще всего покидают свою страну в поисках более высокого заработка и качества жизни или становятся беженцами в условиях военных конфликтов, но в конечном итоге находят работу, которая требует меньшей квалификации и более низкого уровня образования, чем те, которыми они обладают. Таким образом, интеграция рассматривается в качестве залога сплоченности общества и экономической эффективности и максимизации отдачи от иммиграции. При этом отмечается, что цена последствий неинтегрированности иммигрантов и беженцев выше, чем инвестирование средств в программы по их интеграции. Цель Плана действий заключается в содействии государствам-членам в интеграции около 20 млн граждан третьих стран, проживающих на территории ЕС, что составляет около 4% от общего населения Союза.

В представленном Планах действия Комиссия отмечает связь между фундаментальными правами и интеграцией иммигрантов. Интеграция представлена в качестве двустороннего процесса, в котором принимают участие не только иностранные граждане, но и принимающие сообщества, а доступ к образованию, рынку труда, услугам предоставляется в обмен на уважение ценностей принимающей страны.

План предусматривает следующие основные действия:

- *интеграционные меры до прибытия граждан третьих стран на территорию ЕС* (на основе сотрудничества с третьими странами);
- *содействие доступу к образованию*: детские сады, школы, вузы представлены в качестве ступеней интеграции в принимающее сообщество и социализации; открытие языковых курсов, осведомление о правах и обязанностях, в том числе для беженцев с привлечением современных информационных технологий;
- *повышение занятости*: признание дипломов и квалификаций, активное привлечение и использование интеллектуального потенциала, знаний, навыков и квалификаций прибывающих в ЕС граждан третьих стран, в том числе беженцев, поддержка предпринимательства среди иммигрантов, в частности через микро-кредитование;
- *доступ к основным услугам* (медицина, жилье): Комиссия готова финансировать национальные проекты по предоставлению жилья беженцам и иммигрантам, обучение медперсонала для работы с иностранными гражданами;
- *социальная включенность*: поощрение и финансирование различного рода проектов (например, Европейской службы волонтерства в центрах по приему беженцев, спортивных секций и других организаций с участием иммигрантов, беженцев и местного населения);
- *обмен лучшими практиками* в условиях, когда страны столкнулись с похожими сложностями в контексте миграционного кризиса: форумы, конференции, встречи

должностных лиц, укрепление диалога между местными властями, гражданским обществом, включая диаспоры и иммигрантские сообщества, с помощью постоянных встреч для обсуждения интеграционных программ и вопросов финансирования.

Для реализации поставленных целей планом предусмотрено использование средств структурных и инвестиционных фондов ЕС: Европейского социального фонда (ЕСФ), фонда программы «Эразмус+», фонда регионального развития. В рамках действующей многолетней финансовой программы предусмотрено направление в рамках ЕСФ 21 млрд евро на реализацию национальных программ по социальной включенности, борьбе с бедностью и дискриминацией граждан третьих стран.

Выводы

Решение Еврокомиссии активно приступить к дальнейшему совершенствованию инструментов регулирования легальной иммиграцией вызвано, во-первых, необходимостью использовать человеческий капитал иммигрантов и беженцев (их навыки, знания и квалификацию), во-вторых, обеспечить их социальную включенность в принимающее сообщество. Все это призвано обеспечить бóльшую экономическую отдачу от участия граждан третьих стран в жизни ЕС и тем самым повысить конкурентоспособность Евросоюза.

Станет ли ЕС привлекательным направлением для высококлассных специалистов со всего мира, покажет то, насколько государства-члены будут готовы пойти на принятие предложений Комиссии и как будет проходить процесс имплементации новой директивы. В среднесрочной перспективе в сфере интеграции иммигрантов ЕС продолжит играть лишь вспомогательную, поддерживающую роль при решающем положении национальных государств.

Россия также нацелена на привлечение квалифицированных трудовых ресурсов. Об этом свидетельствует Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года, предусматривающая дальнейшее совершенствование законодательства в этой сфере. Размер минимальной заработной платы для ВКС, как и в ЕС, служит серьезным барьером. Его снижение, могло бы значительно расширить круг квалифицированных специалистов, желающих трудиться в России.

Дата выпуска: 12 октября 2016 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs