

**РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
В УПРАВЛЕНИИ ТРАНСГРАНИЧНОЙ МИГРАЦИЕЙ
НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ**

**THE ROLE OF REGIONAL ORGANIZATIONS
IN MANAGING CROSS-BORDER MIGRATION
IN THE EURASIAN SPACE**

Боговик Виолетта Дмитриевна,

студентка Тюменского государственного университета,
член Совета молодых политологов Тюменского регионального
отделения Российской ассоциации политической науки,
Российская Федерация, город Тюмень

Violetta Bogovik,

student of Tyumen State University, Member of the Council of
Young Political Scientists Tyumen Regional Office at Russian
Political Science Association,
Russian Federation, Tyumen

Аннотация. В условиях глобализационного кризиса региональные объединения играют важную роль в системе глобального управления миграцией. На данный момент целый ряд таких коллективных акторов действует в рамках Евразийского региона. Они обладают специфической нормативной правовой базой и уникальным инструментарием для осуществления миграционного контроля. В данной статье изучается вклад Европейского союза и Ассоциации государств Юго-Восточной Азии в глобальное управление миграцией, поскольку они являются показательными случаями в силу обладания развитыми инструментами администрирования человеческой мобильности. Статья содержит сравнительный анализ практик названных организаций, осуществленный с использованием стратегии кросс-регионального исследования.

Ключевые слова: трансграничная миграция, региональные организации, глобальное управление миграцией, Европейский союз, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии.

Abstract. In the context of the globalization crisis, regional associations play an important role in the global migration management system. At the moment, a number of such collective factors operate within the Eurasian region. They have a specific regulatory framework and unique tools for migration control. This article examines the contribution of the European Union and the Association of Southeast Asian Nations to global migration management, as they are illustrative cases due to the possession of advanced tools for the administration of human mobility. The article contains a comparative analysis of the practices of these organizations, carried out using a cross-regional research strategy.

Keywords: cross-border migration, regional organizations, global migration management.

Процессы глобализации и интеграции привели в XXI в. к увеличению трансграничных людских передвижений. Миграция стала одним из ключевых факторов, влияющих на социально-экономическое развитие государств и регионов, а также на формирование их культурной и этнической идентичности.

Сложившаяся реальность предопределила появление термина «трансграничная миграция», под которой стали понимать сложное явление [2, с. 12], состоящее в перемещении людей через границы государств или регионов с туристическими, трудовыми, образовательными или иными целями, вызываемое факторами притяжения / выталкивания [6, с. 7, 32; 7, с. 3766].

В период 2015–2020 гг. ярко проявился глобализационный кризис, сопровождающийся усилением ксенофобии и национализма в ряде стран. Несмотря на его широкое влияние на социумы, миграционные потоки не ослабли. В условиях экономической нестабильности, геополитической напряженности и общественных потрясений многие люди вынуждены искать новые возможности и более благоприятные условия жизни в других странах.

Особое внимание в контексте трансграничной миграции заслуживает Евразийский регион. Это крупное пространство, которое объединяет национальные системы с различными экономическими, политическими, культурными характеристиками, а также отличается наиболее массовыми движениями и частыми коллапсами — многократными скоплениями на национальных границах беженцев и нелегальных мигрантов, приводящими к неконтролируемости перемещений.

Такие ситуации объясняют стремление мирового сообщества к совместному решению проблем и укреплению международного сотрудничества в области миграции. Одно из них видится в развитии механизмов глобального управления миграцией.

Цель исследования — выявить вклад региональных объединений в управление трансграничной миграцией в Евразии.

Глобальное управление миграцией заключается в активном взаимодействии межправительственных, негосударственных и общественных акторов, стремящихся минимизировать риски, сопутствующие неконтролируемым трансграничным перемещениям, темпы которых продолжают нарастать. Известно, что в 2024 г. число международных мигрантов достигло 281 млн человек и в среднем превысило показатели 2019 г. на 9 млн человек [15]. При этом общее количество беженцев остается довольно высоким и составляет 35,4 млн человек [15], что сохраняет актуальность миграционного вопроса на мировых площадках.

Сама система глобального управления людскими перемещениями базируется на нескольких ярусах: межнациональном, региональном, национальном и субнациональном [1]. Эти уровни довольно проницаемы, что позволяет международным организациям активно сотрудничать с локальными негосударственными структурами, региональными и страновыми объединениями. При таком взаимодействии развиваются горизонтальные и вертикальные связи, обеспечивающие коммуникацию между разноплановыми участниками.

Особую важность на сегодняшний день представляют именно региональные акторы глобального администрирования. Ключевой тенденцией, подтверждающей их значимость, является рост межгосударственных людских передвижений в рамках конкретных макрорегионов. По данным МОМ¹ наиболее популярными маршрутами перемещения в настоящее время являются: Мексика² — США³, Сирия⁴ — Турция⁵, Украина — Россия⁶, Индия⁷ — ОАЭ⁸, Бангладеш⁹ — Индия, Турция — Германия¹⁰, Польша¹¹ — Германия. Общая загруженность данных путей составляет от 2 до 4 млн людей [15]. Представленные сведения подтверждают предположение о том, что регионом с самым богатым разнообразием миграционных маршрутов и самым большим количеством мигрантов является Евразия.

Данный тренд демонстрирует необходимость рассматривать региональные объединения в качестве полноценных субъектов системы глобального управления миграцией. На Евразийском пространстве среди них представлены ЕС¹², АСЕАН¹³, ОДКБ¹⁴, ШОС¹⁵ [3], [4], [5]. Они играют особую роль в мировой миграционной политике: воздействуя друг на друга, остаются

¹ Прим.: МОМ — Международная организация по миграции.

² Прим.: Мексика — Мексиканские Соединенные Штаты.

³ Прим.: США — Соединенные Штаты Америки.

⁴ Прим.: Сирия — Сирийская Арабская Республика.

⁵ Прим.: Турция — Республика Турция.

⁶ Прим.: Россия — Российская Федерация.

⁷ Прим.: Индия — Республика Индия.

⁸ Прим.: ОАЭ — Объединенные Арабские Эмираты.

⁹ Прим.: Бангладеш — Народная Республика Бангладеш.

¹⁰ Прим.: Германия — Федеративная Республика Германия.

¹¹ Прим.: Польша — Республика Польша.

¹² Прим.: ЕС — Европейский союз.

¹³ Прим.: АСЕАН — Ассоциация государств Юго-Восточной Азии.

¹⁴ Прим.: ОДКБ — Организация Договора о коллективной безопасности.

¹⁵ Прим.: ШОС — Шанхайская организация сотрудничества.

на локальном ярусе, что позволяет им тесно связывать страны-участницы между собой путем утверждения общих правовых регламентов, контролирующих трансграничные потоки. Параллельно внутрирегиональному администрированию данные объединения зачастую продвигают собственную модель управления, которая в силу доказанной эффективности может использоваться в качестве образца международного контроля за миграцией, осуществляемого со стороны мирового сообщества.

Наиболее крупными межправительственными организациями, консолидирующими страны Европы и Азии, являются ЕС и АСЕАН. Они были выбраны для рассмотрения, так как обладают уникальными и отличными друг от друга стратегиями и функциями, определяющими их место в региональной миграционной политике. Более того, ЕС и АСЕАН имеют достаточную правовую базу и практический инструментарий для реализации управленческого потенциала как внутри континента, так и за его пределами.

Что касается ЕС, то в данном случае следует говорить о крайне развитой правовой базе в сфере миграции. Она носит комплексный характер и включает в себя ряд документов, определяющих визовый режим, меры финансирования и поддержки членов Сообщества и др. [14] Прежде всего, необходимо упомянуть Пакт о миграции и предоставлении убежища — два акта с одинаковым названием, принятые в 2020 и 2024 гг. соответственно. Анализ их содержания позволяет утверждать, что ЕС ставит акцент на безопасности и сотрудничестве, которые тесно связаны как принципы и реализуются в сочетании на практике. Во-первых, секьюритизация миграции предусматривает совместные усилия европейских государств по укреплению безопасности их внешних границ. Среди формальных мер выделяются ужесточение пограничного контроля и технологизация средств его осуществления, например, модернизация баз данных и процедуры выдачи убежища. Во-вторых, безопасность внутри ЕС формально обеспечивается за счет принципа соли-

дарности стран-участниц. В последнее время наднациональные органы также усиливают их ответственность за предоставление убежища, точное следование этому обязательству и соблюдение соответствующих процедурных мероприятий [18].

Важный инструмент, который использует ЕС для выполнения миграционной стратегии — полномасштабное взаимодействие с третьими странами, а также структурами ООН, в том числе с внедрением финансовых механизмов¹. Так, Пакт от 2020 г. вменяет необходимость налаживания контактов с третьими странами с применением различных способов материального обеспечения региональных проектов [12]. Более того, в документах Сообщества утверждается значимость посредничества МОМ и других агентств ООН при развитии партнерства ЕС с государствами, не входящими в европейское пространство, по вопросам проведения реадмиссии, продвижения легальных каналов миграции и предотвращения незаконных трансграничных перемещений [10], [11], [12].

В сравнении с ЕС АСЕАН демонстрирует иной подход к управлению миграцией. Организация концентрируется в большей степени на положении трудовых мигрантов. Она обладает развитыми легальными ресурсами для отслеживания добровольных перемещений и надзора за соблюдением прав данной категории лиц. Однако декларации, направленные конкретно на проблемы беженцев, недостаточно отработаны в рассматриваемом случае. АСЕАН, скорее, стремится решать кризисные ситуации и оказывать медицинскую, социальную, психологическую поддержку трудящимся мигрантам и, также как и ЕС, способствовать их успешной реадмиссии и реинтеграции [8], [9].

Принцип сотрудничества с третьими странами по аналогии с ЕС закреплён в соответствующих документах АСЕАН. Однако в сравнении с положениями Сообщества он играет значительно меньшую роль. Если ЕС стремится продвинуть через внешних

¹ Прим.: ООН — Организация Объединённых Наций.

партнеров свою миграционную стратегию и обеспечить безопасность границ в условиях возможных кризисов, то АСЕАН использует формальные контакты с третьими странами и международными организациями исключительно в контексте защиты прав трудящихся мигрантов [9].

Таким образом, сравнивая правовые основы функционирования ЕС и АСЕАН, можно наблюдать две стратегии поведения региональных акторов на Евразийском пространстве. Первая, представленная европейским объединением, направлена на обеспечение легальной миграции и расширение поля внешнего сотрудничества в интересах безопасности и устойчивости. Вторая стратегия, которая присуща АСЕАН, фокусируется на поддержке трудовых мигрантов и предоставлении им условий в целях обеспечения стабильной и управляемой мобильности.

Организации также отличаются по направлениям деятельности. В частности, практические механизмы, применяемые ЕС, соответствуют формально поставленным задачам. Во-первых, к ним относятся финансовые инструменты, такие как фонды и гранты. В общем счете в 2023 г. ЕС выделил около 1,6 млрд евро на расходы, связанные с миграцией, а в рамках грантовых инициатив — приблизительно 40 млн евро [17]. Большинство программ реализуются за счет Фонда убежища, миграции и интеграции (AMIF). Стоит отметить, что текущие проекты направлены на поддержку стран происхождения мигрантов, что говорит о намерении ЕС пресечь нелегальную миграцию на ранних фазах, используя денежные потоки. Во-вторых, в инструментарий Сообщества входят межрегиональные диалоги [16]. С их помощью ЕС поддерживает связь с третьими странами и отстаивает собственные интересы по вопросу обеспечения легальной и упорядоченной миграции.

В то же время основным вектором приложения усилий АСЕАН является проведение международных конференций и региональных форумов по трудовой мобильности [13]. Данные мероприятия носят внутренний характер и в сравнительно большей

степени сконцентрированы именно на странах-членах организации. Цель таких встреч заключается в выработке результативных мер по решению проблем законной трудовой мобильности в подшефном регионе. Форумы проходят при активном участии экспертного сообщества и гражданских объединений, что развивает горизонтальные и вертикальные коммуникации внутри АСЕАН. Более того, неформальные контакты с бизнес-сектором и заинтересованными в кадровых ресурсах сторонами позволяют государствам-членам АСЕАН передавать им часть обязанностей, что образует посредническую модель миграционного менеджмента организации [5].

Очевидно, что общей чертой двух рассмотренных региональных структур служит использование неформального подхода к управлению трансграничными перемещениями. Тем не менее, если ЕС задействует диалоговые и финансовые механизмы для укрепления отношений с внешними партнерами, то АСЕАН прибегает к необязывающим встречам для стимулирования легальной трудовой миграции преимущественно в Юго-Восточной Азии, отдавая предпочтение наращиванию контактов с местными стейкхолдерами.

Таким образом, Евразийское пространство представляет собой обширную зону миграционных движений, требующих оптимального регулирования. Эту функцию выполняют региональные объединения, прежде всего, ЕС и АСЕАН. Они существуют как независимые единицы, реализующие задачи по формированию миграционной повестки дня, поддержанию коммуникации между разноуровневыми акторами, вовлечению негосударственных и правительственных субъектов в мировую политику. Благодаря неформальным инструментам, декларативным соглашениям и правовым механизмам данные объединения стимулируют развитие как локального, так и глобального управления трансграничными потоками.

Сравнительный анализ нормативных основ и практик ЕС и АСЕАН в сфере миграции показывает, что межстрановые объ-

единения Евразии обладают различными стратегиями и, следовательно, функциями. Так, ЕС в большей мере вовлечен в международные дела. Представительство данного объединения на высоком уровне реализуется посредством финансовой помощи, предоставляемой странам-донорам мигрантов, благодаря чему ЕС выполняет роль связующей организации, обеспечивающей взаимодействие Евразии с другими регионами и глобальными институтами на базе ООН.

АСЕАН, обладающая значительно развитыми правовыми механизмами в сфере защиты прав трудящихся мигрантов, проявляет сдержанность в отношении недобровольной миграции. Организация ведет себя на международных площадках умеренно, не стремясь оказывать денежную поддержку третьим странам. Такая позиция может объясняться недостаточностью крепких международных связей с внешними партнерами и отсутствием у АСЕАН полноценного влияния на них, что, в свою очередь, нельзя сказать о ЕС. Получается, что АСЕАН остается региональным актором, углубляясь в местные проблемы. Она в большей степени отвечает за межстрановую коммуникацию внутри Евразии и развитие низового управления, что контрастирует с масштабами деятельности ЕС.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алешковский И. А., Ионцев В. А.* Управление международной миграцией в условиях глобализации [Текст] / И. А. Алешковский, В. А. Ионцев // Век глобализации. — 2015. — № 1. — С. 75–87.
2. *Арутюнов А. Г., Сковиков А. К.* Миграция как социально-политический фактор влияния и объект трансформации в российском обществе в период пандемии коронавируса и после нее [Текст] / А. Г. Арутюнов, А. К. Сковиков // Общество. Доверие. Риски: Материалы ежегодного Международного форума (Москва, 28 октября 2020 г.); под общ. ред. И. В. Грошева. — Москва: Издательство Государственного университета управления, 2020. — С. 12–16.
3. *Ващук А. С.* Сотрудничество России с другими государствами-участниками ШОС в миграционной сфере и его значение для россий-

ского Дальнего Востока [Текст] / А. С. Ващук // Россия и АТР. — 2009. — № 4. — С. 87–100.

4. *Воронов А. М.* Актуальные вопросы администрирования миграционных процессов на пространстве ОДКБ в современных условиях [Текст] / А. М. Воронов // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. — 2019. — № 1. — С. 49–53.

5. *Нгуен М. Х., Ле Д. А.* Региональное управление миграцией: подходы ЕС и АСЕАН во время пандемии COVID-19 [Текст] / М. Х. Нген, Д. А. Ле // ДЕМИС. Демографические исследования. — 2023. — № 2. — С. 158–167.

6. *Пустошинская О. С.* Политические процессы: миграция и конфликты [Текст]: учебное пособие / О. С. Пустошинская. — Серия: Высшее образование. — Москва: ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2017. — 98 с.

7. *Шпаковский С. А., Бурда М. А., Герасимова И. В.* Факторы и условия миграционной привлекательности государства в контексте теории миграционных сетей Д. Массея [Текст] / С. А. Шпаковский, М. А. Бурда, И. В. Герасимова // Вопросы политологии. 2023. Т. 13. № 8–1. С. 3766–3773.

8. ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers [Электронный ресурс] // ASEAN. — 2018. — URL: <https://asean.org/book/asean-consensus-on-the-protection-and-promotion-of-the-rights-of-migrant-workers-2/> (дата обращения: 01.06.2024).

9. ASEAN Declaration on The Protection of Migrant Workers and Family Members in Crisis Situations [Электронный ресурс] // ASEAN. — 2023. — 10 мая. — URL: <https://asean.org/asean-declaration-on-the-protection-of-migrant-workers-and-family-members-in-crisis-situations/> (дата обращения: 27.06.2024).

10. Communication from the commission to the council and the European parliament. The Global Approach to Migration one year on: Towards a Comprehensive European Migration Policy: от 30 ноября 2006 г. [Электронный ресурс] // EUR-Lex. — 2006. — URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52006DC0735> (дата обращения: 07.06.2023).

11. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility: от 18 ноября 2011 г. [Электронный ресурс] // EUR-Lex. — 2011. — URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52011DC0735>

eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A52011DC0743 (дата обращения: 26.06.2024).

12. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum: от 23 сентября 2020 г. [Электронный ресурс] // EUR-Lex. — 2020. — URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609> (дата обращения: 10.06.2024).

13. Events and meetings from TRIANGLE in ASEAN [Электронный ресурс] // ILO. — 2023. — 26 октября. — URL: <https://www.ilo.org/resource/other/events-and-meetings-triangle-asean> (дата обращения: 12.03.2024).

14. EU migration and asylum policy [Электронный ресурс] // European Council. — 2024. — 15 мая. — URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/#role> (дата обращения: 16.06.2024).

15. McAuliffe M., Oucho L. A. World Migration Report, 2024 [Электронный ресурс] // International Organization for Migration. — 2024. — URL: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024> (дата обращения: 20.06.2024).

16. Migration Dialogues [Электронный ресурс] // ICMPD. — 2024. — URL: <https://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues> (дата обращения: 04.06.2024).

17. MPF Projects [Электронный ресурс] // MPF. — 2024. — URL: <https://www.migrationpartnershipfacility.eu/mpf-projects> (дата обращения: 15.06.2024).

18. Pact on Migration and Asylum [Электронный ресурс] // European Commission. — 2024. — 21 мая. — URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en (дата обращения: 10.06.2024).