

УДК 327

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran32021137144>

Ольга ПОТЕМКИНА

ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННЫЕ СПЕЦИАЛИСТЫ – ПРИОРИТЕТ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

***Аннотация.** В статье автор обращается к предложениям Комиссии ЕС о создании легальных каналов миграции в Европу как одной из задач Пакта о миграции и убежище. Подчёркивается, что пандемия коронавируса выявила недостаток квалифицированных специалистов в ключевых сферах экономики ЕС, как в настоящее время, так и в перспективе. Анализируются два подхода Комиссии – пересмотр законодательной базы трудовой миграции и разработка новых инструментов взаимодействия со странами исхода мигрантов – «Партнерство талантов» и «Пул талантов». Особое внимание автор уделяет процессу согласования директивы о «голубой карте» между институтами ЕС, отмечая достигнутый в результате компромисс. Автор напоминает, что инициатива «Партнерства талантов» и ранее реализовывалась в ЕС в виде «пилотных проектов» между государствами-членами и третьими странами, однако оказывала лишь точечное воздействие на эмиграцию населения из стран-партнеров. Приводятся причины ожидаемой неудачи «Партнерства талантов» – нежелание большинства государств-членов заключать двусторонние соглашения со странами исхода мигрантов и отсутствие энтузиазма у правительств последних поддерживать «утечку мозгов», которую могут усилить партнерства.*

***Ключевые слова:** Пакт о миграции и убежище, высококвалифицированные специалисты, «Партнёрство талантов», «Пул талантов», «голубая карта», рынок труда, цифровая платформа.*

В последние годы, после миграционного кризиса, но ещё до начала пандемии, которая принесла экономический спад и высокий уровень безработицы, Европейский союз поставил амбициозную цель – увеличить спрос и предложение квалифицированных специалистов на рынке труда. Особенную заинтересованность государства-члены проявили к тем, кто обладает цифровыми навыками и опытом, необходимым для реализации «зелёного курса» ЕС.

В то время, когда много внимания уделяется непосредственному влиянию пандемии на занятость, а также сегодняшнему спросу на профессиональную подготовку, не менее важной оказывается и среднесрочная перспектива. Прогнозы потребностей Европейского союза в рабочей силе в течение следующего десятилетия говорят о том, что всё большую долю занятости будут составлять высококвалифицированные рабочие места, которые в условиях технологических изменений потребуют научных, технологических, инженерных и математических знаний (*STEM*). Специалисты-мигранты из третьих стран были и, вероятно, останутся важным источником подобных компетенций. Для Евросоюза очевидна необходимость в привлечении работников, способных удовлетворить спрос на широкий спектр профессиональных квалифи-

© Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: olga_potemkina@mail.ru. ORCID: 0000-0002-6423-6536

Статья поступила в редакцию: 05.06.2021.

каций, которые всё чаще становятся обязательным условием заполнения вакансий в высокотехнологичных областях экономики. Так, «зелёный курс» предполагает инвестиции в знания и умения в сфере сокращения выбросов углекислого газа и повышения энергоэффективности¹. Однако статистика Программы международной оценки компетенций взрослого населения выявляет серьёзную проблему: значительная доля граждан ЕС не имеет базовой подготовки в области счёта, грамотности и использования информационно-коммуникационных технологий². В свою очередь, данные Евростата показывают, что в 2019 г. 29% европейцев обладали низким уровнем цифровых навыков³.

Пандемия обнаружила и серьёзные пробелы занятости в сфере здравоохранения. Так, Всемирная организация здравоохранения прогнозирует дефицит в странах ЕС 4,1 млн квалифицированных специалистов к 2030 г. (0,6 млн врачей, 2,3 млн медсестёр и 1,3 млн других медицинских работников)⁴.

В подобной ситуации Комиссия вынуждена признать, что ЕС всё ещё «проигрывает глобальную гонку за талантами»⁵, поэтому считает приезд трудовых мигрантов оправданным как демографическими соображениями (старение и сокращение численности населения во многих государствах-членах), так и потребностями рынка труда. При этом главные усилия предполагается направить на привлечение большего числа высококвалифицированных специалистов. Кроме того, создание легальных путей миграции в Европу поможет разрушить криминальные сети контрабандистов и торговцев людьми.

В апреле 2021 г. профильный Комитет Европейского парламента по гражданским свободам (*LIBE*) также озаботился проблемой трудовой миграции, которую депутаты Европарламента считают слабым звеном миграционной политики ЕС, поскольку новый Пакт о миграции и убежище, представленный Комиссией в сентябре 2020 г., не содержит, на их взгляд, новых предложений в этой области. В то же время пандемия высветила ключевую роль некоторых профессий, сильно зависящих от труда мигрантов. Депутаты настаивают на разработке новых инструментов регулирования и стимулирования легальной трудовой миграции, для чего призвали Комиссию и государства-члены разработать соответствующие предложения, которые помогли бы решить проблему нехватки рабочей силы и профессиональных навыков в условиях старения населения Европы.

Комиссия надеется сделать это двумя способами: путём сотрудничества с третьими странами и с помощью законодательных инициатив.

«Партнёрство талантов» и кадровая платформа

Пакт о миграции и убежище включает раздел о стимулировании легальной миграции в ЕС с помощью нового пакета предложений по пересмотру действующих схем миграции квалифицированных кадров.

Центральное место раздела занимают два новых предложения о регулировании миграции: «Партнёрство талантов» и Кадровый резерв ЕС («Пул талантов»). Поскольку пакет в деталях будет разработан к концу 2021 г., пока нет чёткого представления о том, как будут дей-

¹ European Commission. European Skills Agenda For Sustainable Competitiveness, Social Fairness And Resilience. Brussels, 2020. P. 5.

² OECD Skills Studies. Additional Results from the Survey of Adult Skills. Paris, 2019.

³ Individuals' level of digital skills. Eurostat. 25.05.21. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/isoc-sk-dskl-i> (дата обращения 30.05.2021).

⁴ Global strategy on human resources for health: workforce 2030. World Health Organization. URL: https://www.who.int/hrh/resources/pub_globstrathrh-2030/en/ (дата обращения 30.05.2021).

⁵ Skills and Talents. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/new-pact-migration-and-asylum/skills-and-talent_en (дата обращения 30.05.2021).

ствовать эти инструменты, кто будет их применять и как инкорпорировать их во всеобъемлющие соглашения с третьими странами, прежде всего Западных Балкан и Африки, с перспективой распространения на другие регионы. Во всяком случае, понятно, что, обещая финансовую поддержку легальной миграции в Европу, Комиссия надеется убедить страны исхода мигрантов сотрудничать по широкому спектру вопросов и в первую очередь по противодействию нелегальной миграции. Предполагается, что партнёрства будут сочетать «прямую поддержку схем мобильности в целях накопления потенциала в таких областях, как рынок труда, профессиональное образование и профессиональная подготовка, интеграция возвращающихся из Европы на родину мигрантов». Особое внимание Комиссия намеревается уделить поддержке занятости и подготовке мигрантов на региональном и муниципальном уровнях, а также обучению потенциальных специалистов в странах-партнёрах в таких востребованных в ЕС секторах, как здравоохранение, строительство и ИТ¹.

Хотя в Пакте не уточняется содержание и масштаб партнёрств, вероятнее всего, они будут представлять собой расширенную версию действующих «пилотных проектов в сфере трудовой миграции»: проекты построены на двусторонней основе с учётом интересов государства-члена и страны-партнёра при вовлечении частного сектора, министерств труда и образования, работодателей и социальных партнёров, ассоциаций диаспор.

Подобный подход уже был опробован в Евросоюзе на примере «мобильных партнёрств», действовавших с 2007 г., и учреждённого в 2016 г. «механизма партнёрства в области мобильности» под эгидой Международного центра по разработке миграционной политики, финансируемого в основном из бюджета ЕС, с привлечением, в частности, средств программы «Erasmus+». Центр направляет средства государствам-членам для сотрудничества по «пилотным проектам» самого широкого спектра – от противодействия торговле людьми до интеграции мигрантов. В настоящее время лишь восемь государств-членов участвуют в шести таких проектах с Египтом, Марокко, Тунисом, Нигерией и Сенегалом. Ключевые темы включают мобильность экспертов в области информационных технологий, возможности для обучения и стажировки в Европе, а также укрепление потенциала третьих стран в сфере управления миграцией и поддержки реинтеграции мигрантов на родине. До сих пор «мобильные партнёрства» оказывали лишь точечное воздействие на регулирование миграционных процессов на двустороннем межправительственном уровне, решая целый ряд практических задач, но не меняя характера и размеров миграционных потоков в Европу. В любом случае, открытие легальных путей для квалифицированных трудовых мигрантов через двусторонние соглашения вряд ли можно считать новшеством. Кроме того, развитие «Партнёрства талантов» может быть заблокировано нежеланием государств-членов участвовать в нём. Действительно, с 2016 г. лишь немногие государства-члены приступили к осуществлению «пилотных проектов» по трудовой миграции.

Второе предложение Комиссии направлено на создание кадрового резерва ЕС или «Пула талантов», наподобие системы «выражения заинтересованности», действующей в Канаде и Новой Зеландии.

Основная идея, которая уже упоминалась в прежнем программном документе Комиссии – «Европейской повестке дня по миграции» 2015 г., заключается в создании онлайн-платформы, которая позволит квалифицированным специалистам третьих стран заявить о своём и интересе к миграции и работе в ЕС, а европейским работодателям – заключать контракты с сотрудниками из пула предварительно отобранных кандидатов. Предложение Комиссии опи-

¹ 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. Brussels, 2020. P. 23.

рается и на доклад Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), представленный в 2019 г, в котором проанализированы препятствия на пути к привлечению квалифицированных специалистов в Европу, а также роль государственных и частных инициатив в преодолении этих барьеров¹.

По замыслу Комиссии, цифровая платформа послужит для оптимизации приёма рабочей силы в ЕС, предоставления чёткой информации о потребностях рынка труда тем, кто предлагает свои навыки, и тем, кто нуждается в конкретных квалификациях; с её помощью Комиссия надеется упростить бюрократические процедуры и повысить их прозрачность, установить связь между предприятиями и органами власти, предоставить сервис, которым смогут воспользоваться работодатели и специалисты, не ожидая решения своей проблемы месяцами. Сформировав единый кадровый резерв из специалистов третьих стран, Комиссия получила бы возможность предварительно проверить квалификацию, навыки и знание языков кандидатами, сопоставить их с требованиями европейских работодателей и создать, таким образом, централизованную систему привлечения легальных мигрантов.

Обсуждение инициатив Комиссии ещё впереди, однако они уже вызывают много вопросов и сомнений: «Партнёрства талантов» и «Пул талантов» мало что дают для решения проблем «утечки мозгов», которая беспокоит многих потенциальных партнёров ЕС (особенно в секторе здравоохранения), а также и для непосредственного содействия развитию в странах происхождения мигрантов. Стандартный аргумент Комиссии в пользу развития легальных каналов приезда мигрантов в Европу – возвращение к циркулярной миграции, т.е. ротации иностранной рабочей силы, и поощрение денежных переводов мигрантов на родину для содействия развитию стран-партнёров. Однако для коренного решения проблемы незаконной миграции и ускорения экономического развития «партнёрств талантов» явно недостаточно, они не могут заменить целей масштабного улучшения образования и профессиональной подготовки в странах происхождения и расширения их рынков труда.

Директива о «голубой карте»

В новом пакете предложений Пакта о миграции и убежище предусматривается ревизия двух директив ЕС: о едином разрешении, которая позволяет иностранным работникам подавать заявку одновременно и на трудоустройство, и на проживание в ЕС, а также о правах мигрантов (резидентов), проживающих в ЕС в течение длительного времени. Но самые большие надежды в привлечении квалифицированной рабочей силы Комиссия возлагает на директиву о «голубой карте».

Директива об условиях въезда, проживания и работы в Евросоюзе высококвалифицированных граждан третьих стран и членов их семей (Директива о «голубой карте»), принятая в 2009 г. после длительных межинституциональных переговоров (между институтами ЕС – Европарламентом и Советом), была заявлена как важный элемент реализации Лиссабонской стратегии Евросоюза. Государствам-членам надлежало в 2-летний срок перенести положения директивы в национальные законодательства, однако 20 из 27 не смогли этого сделать вовремя.

Практика показала, что лишь Германия воспользовалась возможностями Директивы, выпуская ежегодно в среднем 80% карт (78% в 2019 г., 29 тыс. карт). За Германией следовали Польша (2104 карты, 5,7%) и Франция (2039 карт, 5,5%). Остальные государства-члены предоставили каждое менее 800 таких документов². Кроме того, данные Евростата продемон-

¹ Building an EU Talent Pool. A New Approach to Migration Management for Europe. OECD, 2019.

² Eurostat. EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship. Eurostat. 23.03.2021. URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resbc1 (дата обращения 31.05.2021).

стрировали значительные различия в применении «голубой карты» между государствами-членами, поскольку большинство из них сохранили национальные правила въезда для высококвалифицированных мигрантов, которые оказались более привлекательными, чем «голубая карта» ЕС.

Оценивая практику реализации Директивы, Комиссия пояснила, что установила только минимальные стандарты для большей свободы действий государствам-членам, благодаря многочисленным оговоркам и ссылкам на национальное законодательство. Кроме того, действия Директивы не распространялись на лиц, находящихся под международной защитой.

Статистика же применения карты убедила Комиссию в том, что посредством Директивы не удалось повысить привлекательность ЕС для высококвалифицированных специалистов, поэтому в 2016 г. были представлены предложения о её пересмотре, среди которых были отмена параллельных национальных схем, расширение списка необходимых квалификаций, снижение порога заработной платы для получения карты, облегчение мобильности внутри ЕС специалистов и членов их семей, в том числе для краткосрочных деловых целей, распространение действия Директивы на лиц, имеющих статус международной защиты.

Начавшиеся после предложения Комиссии межинституциональные переговоры вскоре зашли в тупик. Одним из основных препятствий стал отказ государств-членов отменить национальные схемы, и в результате Комиссии пришлось отказаться от этого требования. В ноябре 2020 г. председательствовавшая в Совете ЕС Германия приступила к прощупыванию почвы на предмет компромисса, который придал бы «голубой карте» ЕС привлекательность, в то же время сохраняя необходимый уровень гибкости в отношении национальных рынков труда¹. Диалог возобновился после того, как Европарламент также смог представить на согласование свои поправки. Евродепутаты настояли на большей гармонизации национальных законодательств и уравнивании трудовых прав граждан Евросоюза и держателей «голубой карты». Кроме того, Европарламент добился расширения сферы действия Директивы таким образом, чтобы претендовать на получение карты могли и лица, находящиеся под международной защитой, сезонные работники и ИТ специалисты без диплома, но с трехлетним опытом работы.

Усилия по возрождению «голубой карты» не пропали даром, и 17 мая 2021 г. Европарламент и Совет ЕС достигли, наконец, согласия о пересмотре Директивы, которая стала к тому времени одним из немногих правовых инструментов регулирования трудовой миграции на уровне ЕС и ключевым компонентом раздела о легальных каналах миграции Пакта о миграции и убежище.

Совет и Европарламент достигли компромисса по ряду спорных пунктов:

– критерии получения «голубой карты» были смягчены посредством снижения порога зарплаты (до превышающей в 1-1,6 раз среднюю валовую годовую заработную плату) для выпускников, а также представителей профессий, в которых государство испытывает особую необходимость;

– до шести месяцев был сокращён минимальный срок трудового контракта, который необходимо специалисту заключить с работодателем, чтобы претендовать на «голубую карту»;

– до одного года сокращён минимальный срок проживания в государстве-члене первого въезда претендента, после чего разрешена свобода передвижения в ЕС, при этом время работы в разных странах суммируется для получения в итоге статуса долгосрочного резидента;

– упрощены правила передвижения внутри ЕС держателей карты и членов семей после

¹ Council of the European Union. Proposal for a 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 – Blue Card Reform: State of play and possible way forward. COM/2016/0378 final - 2016/0176. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0378&from=EN> (дата обращения 04.06.2021).

года работы в государстве-члене первого въезда;

– воссоединение семей будет облегчено посредством предоставления супругу или партнёру держателя «голубой карты» доступа на рынок труда без ограничений.

Государства-члены по-прежнему смогут предоставлять держателям «голубых карт» ЕС разрешение на осуществление самостоятельной или вспомогательной профессиональной деятельности. Наконец, «голубая карта» ЕС будет действительна в течение не менее двух лет в любом государстве-члене, тогда как до сих пор ею можно было пользоваться от одного до четырех лет; её владельцы через два года получают право на полугодовое пособие по безработице. Лишить же специалиста «голубой карты» можно будет, только если он потеряет работу во второй раз¹.

Таким образом, усовершенствованная Директива, как предполагается, не будет конкурировать с национальными схемами привлечения высококвалифицированных специалистов, но улучшит условия трудовой мобильности граждан ЕС.

* * *

С пандемией коронавируса прервалась трудовая иммиграция, а высокий уровень безработицы в странах ЕС не способствует популярности темы привлечения иностранных специалистов любой квалификации.

Тем не менее, Евросоюз осознаёт необходимость регулирования легальной трудовой миграции, которое учитывало бы интересы иностранных работников и государств их происхождения для того, чтобы они были готовы соблюдать предлагаемые правила приёма. Тем самым Евросоюз надеется устранить коренные причины нелегальной миграции, которую невозможно подавить, лишь отработав процедуру выдворения нелегалов. Однако данное направление политики не прописано чётко в Пакте о миграции и убежище, несмотря на наличие некоторых полезных предложений, таких как «Партнёрство талантов» и «Пул талантов».

В области регулирования легальной, в частности трудовой, миграции в ЕС в предстоящие месяцы не следует ожидать прорыва, поскольку Европейская комиссия, осознавая свои ограниченные полномочия, воздержалась от обещаний новых инструментов и законодательства, кроме «голубой карты». Для поощрения легальных каналов миграции Комиссии необходимо будет тесно сотрудничать с государствами-членами, разногласия и нежелание которых действовать сообща станут первым и самым трудным препятствием.

«Партнёрства талантов» вряд ли с энтузиазмом будут поддержаны правительствами стран-партнёров. Их аргумент (совершенно законный) заключается в том, что экономические миграционные потоки «юг – север» во многом обусловлены односторонними торговыми соглашениями между Европой и африканскими государствами, которые фактически препятствуют последним наращивать свою внутреннюю и региональную промышленность.

Индустриализация позволила бы африканским странам экспортировать готовую продукцию с более высокой стоимостью, а не, как в настоящее время, сырьё в Европу, что способствовало бы росту экономики и уровня жизни населения и тем самым снижению стимулов эмигрировать в Европу в поисках лучших возможностей.

Вряд ли правительства государств-членов и Евросоюз готовы сейчас удовлетворить подобные запросы, поэтому в ближайшее время миграционная политика ЕС будет по-прежнему направлена на борьбу с симптомами, а не с основной причиной массового миграционного притока.

¹ Letter to the Chair of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE). Brussels. 21.05.2021. URL: <https://drive.google.com/file/d/132JViJYTCCHRizUbNKHcBuZHhxcxcBt/view> (дата обращения 28.05.2021).

Список литературы

Биссон Л.С. Новая стратегия ЕС для Африки: в поисках подлинного партнёрства // Современная Европа. 2020. №3(96). С. 39-50. DOI: 15211/soveurope320203950

Биссон Л.С. Регулирование легальной миграции в Европейском союзе. М.: ИЕ РАН, 2020. DOI: 10.15211/report42020_371

Войников В.В. Правовое регулирование политики Европейского союза по интеграции иммигрантов // Вестник БФУ им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2018. №3. С. 33-42.

Миграционные проблемы в Европе и пути их решения. Под ред. Н.Б. Кондратьевой, О.Ю. Потемкиной. М.: ИЕ РАН, 2015.

References

Bisson, L. (2020). Novaya strategiya ES dlya Afriki: v poiskah podlinnogo partnyorstva [The EU's New Strategy For Africa: In Search Of A Genuine Partnership]. *Sovremennaja Evropa* [Contemporary Europe]. 3(96). P. 39-50. (In Russian). DOI: 15211/soveurope320203950

Bisson, L. (2020). Regulirovanie legal'noj migracii v Evropejskom soyuze [Legal migration governance in the European Union]. Moscow: IE RAS. (In Russian). DOI: 10.15211/report42020_371

De Lange, T., Groenendijk, K. (2021). The EU's legal migration acquis: Patching up the patchwork. European Policy Centre, Brussels, 2021.

Hogart, T. (2021). COVID-19 and the Demand for Labour and Skills in Europe. Early evidence and implications for migration policy. Migration Policy Institute, Brussels.

Kondratieva, N., Potemkina, O. (eds.) (2015). Migratsionnye problemy v Evrope i puti ikh resheniia [Migration in Europe: Problems and Remedies]. Moscow: IE RAS. (In Russian).

Sarolea, S. (2021). Legal migration in the «New Pact» modesty or unease in the Berlaymont? Université Catholique de Louvain.

Voynikov, V. (2018). Pravovoe regulirovanie politiki Evropejskogo soyuza po integracii immigrantov [The legal regulation of the EU immigrant integration policy]. *Vestnik BFU im. I. Kanta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki* [IKBFU's Vestnik. Humanities and social science]. 3. P. 33-42. (In Russian).

Skilled Workers as a Priority of the EU's Migration Policy

Author. *Olga Potemkina*, Doctor of Political Sciences, Head of the Department of European integration research, Institute of Europe, Russian Academy of Science. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** olga_potemkina@mail.ru. **ORCID:** 0000-0002-6423-6536

Abstract. In the article, the author refers to the EU Commission's proposals on promoting legal migration channels to Europe as one of the objectives of the Migration and Asylum Pact. It is emphasized that the Coronavirus pandemic has revealed a shortage of qualified specialists in key areas of the EU economy, both at present and in the future. Two approaches of the Commission are analyzed – the revision of the legal framework for labor migration and the development of new tools for cooperation with the countries of migrants' origin – «Talent Partnerships» and «Talent Pool». Particular attention is paid to the interinstitutional negotiations on the Blue Card Directive and the resulting compromise. The author recalls that the «Talent Partnerships» initiative was previously implemented in the EU in the form of «pilot projects», but had only a pinpoint impact on the emigration from the partner countries. The reasons for the expected failure of the «Talent Partnerships» are given – reluctance of the most Member States to conclude bilateral agreements with the countries of migrants' origin and lack of the partner countries' enthusiasm to support the «brain

drain» that partnerships might enhance.

Key words: Pact on Migration and Asylum, skilled workers, «Talents Partnership», «Talent pool», «blue card», labor market, digital platform.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran32021137144>