

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МИГРАЦИИ:

**действующие механизмы и практики привлечения,
отбора и допуска иностранной рабочей силы
и возможности координированного управления
трудоустройством
в Восточной Европе и Центральной Азии**

**Материалы регионального
практического семинара**

**Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
Институт демографии
Международная организация по миграции**

Москва 2014

Регулирование экономической миграции: действующие механизмы и практики привлечения, отбора и допуска иностранной рабочей силы и возможности координированного управления трудовой миграцией в Восточной Европе и Центральной Азии. Материалы регионального практического семинара

Бюро Международной организации по миграции (Бюро МОМ) в Москве – М.: 2014, 128 стр.

В данном сборнике представлены доклады и выступления участников регионального практического семинара, посвященного вопросам регулирования трудовой миграции. Семинар был организован совместно Бюро Международной организации по миграции в Москве и Институтом Демографии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в январе 2013 года.

Руководство Бюро МОМ в Москве выражает признательность участникам семинара и авторам докладов за большой вклад в подготовку материала для данной публикации.

Данная публикация стала возможной в рамках деятельности региональной программы по миграции, реализуемой Международной организацией по миграции и Всемирным Банком, при финансовой поддержке Департамента международного развития Правительства Великобритании (DFID).

Издатель:

Бюро Международной организации по миграции (Бюро МОМ) в Москве:
Россия, Москва, 123100, ул. 2-я Звенигородская, д. 12
Телефон: +7 (495) 797 8722 Факс +7(499) 253 3522
Электронный адрес: iommoscow@iom.int
Интернет: <http://moscow.iom.int/>

Дизайн, верстка: ООО «Верди», 2014

Все права защищены. Содержание данной публикации может бесплатно копироваться и использоваться для образовательных и других некоммерческих целей при условии, что любое воспроизведение сопровождается ссылкой на данную публикацию, как источник используемой информации.

Материалы настоящего издания могут быть использованы только в информационных целях. Приводимые в тексте оценки являются точкой зрения авторов, и, следовательно, никоим образом не должны рассматриваться как официальная позиция Международной организации по миграции, а также ее партнерских организаций.



© Бюро Международной организации по миграции (Бюро МОМ) в Москве

**РЕГУЛИРОВАНИЕ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МИГРАЦИИ:
действующие механизмы и практики привлечения,
отбора и допуска иностранной рабочей силы
и возможности координированного управления
трудоустройством
в Восточной Европе и Центральной Азии**

**Материалы регионального
практического семинара**

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
Институт Демографии
Международная организация по миграции

Москва 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.

Приветственные слова организаторов семинара 9

М. Манке

Оценка потребностей в иностранной рабочей силе как основа регулирования внешней трудовой миграции: механизмы и информационно-аналитические системы, обеспечивающие регулирование трудовой миграции 9

П. О. Дутов

Осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации 16

А. И. Ярбабаев

Государственное регулирование миграционных процессов в Республике Таджикистан: проблемы и пути их решения 20

Г. Н. Седаков

Современная система регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации и основные направления ее модернизации 23

А. О. Махметов

Реформирование системы привлечения и использования иностранной рабочей силы в Республике Казахстан 27

Н. Маджидов

Квотирование как механизм регулирования допуска иностранных граждан и защита национального рынка в системах на основе заявок работодателей 30

М. А. Бурда

Основные направления развития программ организованного набора временных иностранных работников в Российской Федерации 32

Н. Р. Тынаев

Опыт работы Центра трудоустройства граждан за рубежом по трудоустройству граждан Кыргызстана в Российской Федерации. 35

В. Южанин

Международные стандарты занятости иностранных граждан – домашних работников. Основные инструменты защиты трудовых прав иностранных домашних работников и международная практика. 37

Р. Е. Капышева

Опыт разработки нормативных документов, направленных на введение патентов как разрешительных документов на осуществление трудовой деятельности в Республике Казахстан 43

М. Б. Денисенко

Балльная система отбора мигрантов: взгляд из России 45

М. В. Дезидерио

Законодательство и механизмы стимулирования миграции инвесторов и предпринимателей 56

О. С. Чудиновских

Мобильность иностранной рабочей силы в регионе ЕврАзЭС/СНГ 81

Е. Я. Варшавская, М. Б. Денисенко

Иностранцы работники на российском рынке труда: характеристики, мобильность, зарплата (по результатам обследования) 91

С. Б. Алиев

О деятельности Евразийской экономической комиссии по интеграции государств-участников единого экономического пространства в миграционной сфере 111

Э. Д. Рубинская

Усиление социальной направленности в регулировании миграционных отношений на региональном уровне: системный подход 116

Д. В. Полетаев

Миграция и Развитие: Консультации по обсуждению новой международной повестки в области развития на период после 2015 года. Обзор выступлений участников круглого стола 124

ВВЕДЕНИЕ

*Приветственное слово Директора Института демографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»
А.Г. Вишневого*

Уважаемые коллеги, я рад приветствовать вас в стенах Высшей школы экономики. Для меня большая честь выступать перед таким собранием и в силу его состава, и в силу важности тематики, которая сегодня обсуждается. Ещё 20 лет назад трудно было представить себе, чтобы внешняя миграция и международная миграция заняли такое место в кругу проблем, которые изучают наши исследователи. Сейчас это кажется неправдоподобным. За прошедшие 20 лет наши исследователи проделали огромный путь и получили огромное количество информации, собрали, обработали и осмыслили множество фактов относительно миграционных процессов.

Но как бы ни были велики успехи наших исследователей, людей, которые непосредственно занимаются изучением миграционных процессов, они существенно теряют в весе из-за того, что в параллельном сознании, касающемся миграции, ещё более быстро и более массированно получает развитие то, что можно назвать «миграционной мифологией». Это совершенно неподтверждаемые ни исследованиями, ни прямыми наблюдениями набор фактов либо скорее набор клише, которые в совершенно искаженном виде представляют и саму миграцию, и проблематику, связанную с миграцией, и по сути приводят к недооценке предстоящей важности для миграции России на протяжении всего предстоящего столетия. Боюсь, что если наши совместные усилия исследователей, специалистов по миграции, экспертного сообщества не смогут переломить эту мифологическую картину миграции, то это приведёт к очень большим потерям, прежде всего для российского общества.

Хотя сегодня мы в основном говорим об экономической миграции, необходимо сказать прямо, что прежде всего Россия нуждается в людях. Рабочая сила, рынок труда – это все очень важно, и, конечно, рынок труда свое слово скажет, потому что когда начнется быстрое сокращение населения в трудоспособном возрасте, то приток трудовых мигрантов станет неизбежным. Но независимо от этого, особое влияние оказывает демографическая ситуация в России, с учетом ее огромной территории, которая в значительной своей части очень слабо заселена, и притом находится в соседстве с населенными и перенаселенными странами. Все это сохраняет в России потребность в людях, которая в настоящее время плохо осознается, потому что у нее нет конкретного выразителя. Если

потребность в рабочей силе, потребность на рынке труда всегда проходит через сознание работодателей, сознание тех, кто нуждается в этой рабочей силе, то потребность в людях хуже осознается, поскольку нет конкретных агентов, выражающих ее.

Сегодняшний семинар можно рассматривать как одно из звеньев в цепи будущих обсуждений, которые должны правильнее расставить акценты и попытаться преодолеть вот ту мифологию, о которой я сказал. Во многом, это мигрантофобская мифология, которая подчеркивает негативные стороны миграции и совершенно игнорирует ее позитивные стороны. Никто не спорит, что миграция – это конфликтогенный процесс, и что с массовой миграцией всегда связаны определенные риски для принимающих обществ, и для самих мигрантов. Но в том-то и заключается задача, чтобы осознать эту противоречивость миграции и постараться минимизировать риски и максимизировать те выгоды, которые получает и принимающая сторона, и сами мигранты, и те страны, из которых они выходят.

В заключении, хотелось бы упомянуть об одном важном событии, произошедшем несколько дней назад. Федеральная миграционная служба России получила статус самостоятельного ведомства, по сути самостоятельного министерства и взяла курс на постепенное превращение в гражданское ведомство. Сами переименования ещё ничего не решают, необходимы практические перемены. Центральным звеном всей миграционной проблематики является интеграция мигрантов в принимающее общество, направленность на прием мигрантов, которые постепенно должны интегрироваться в российское общество, их дети должны вырастать здесь и становиться полноценными российскими гражданами.

Мне хочется пожелать всем собравшимся попытаться внести свой вклад в разрушение анти-миграционной мигрантофобской мифологии и конструирование представлений, которые помогут решать вопросы миграционного взаимодействия России с другими странами. Миграция будет чрезвычайно важным фактором для развития всего человечества в 21 веке. Это не только российский феномен, не только центрально-азиатский феномен, это феномен мировой. И оттого, как мировое сообщество сможет переварить эту ситуацию, которая ещё в таком масштабе в таком коротком временном промежутке встречается впервые в истории человечества, зависит многое. Картина расселения мира в 21 веке неизбежно изменится, и она изменится в силу крупных миграционных перемещений. Надо найти правильное отношение к этим перемещениям, правильное место каждой страны в этих перемещениях. Это задача непростая, и я желаю всем собравшимся внести в ее решение посильный вклад.

Спасибо.

**Приветственное слово Директора Бюро Международной
организации по миграции (МОМ) в Москве
З. Жигича**

Мы живем в век мобильности. В тоже самое время миграция является, пожалуй, одним из наименее понимаемых и управляемых аспектов всеобщей глобализации. Несмотря на то, что в настоящее время существует достаточно большое количество международных договоров о свободном передвижении товаров, услуг и финансового капитала, передвижение человеческого капитала остается в первую очередь прерогативой управления национальных государств.

В то же время, миграция человеческого капитала является одним их ключевых ресурсов глобальной экономики, который имеет свою стоимость, а также свои социальные и культурные составляющие. Поэтому, межгосударственное сотрудничество в области координированного управления миграционными потоками было и остается одной из ключевых задач сегодняшнего дня.

По оценкам ООН, численность международных мигрантов достигла еще 2010 году 214 миллионов человек, или 3,1% от численности населения мира. Из многих факторов, вызывающих миграцию, одной из движущих сил являются экономические мотивы, поиск лучших возможностей для себя и своей семьи. Причем, это относится как высококвалифицированным специалистам, так и мигрантам практически без всякого образования, а также работникам средних квалификаций.

Сегодня, миграция становится явлением, которое подразумевает не только линейное движение, но и возвращение обратно, что позволяет говорить о цикличности и возвратности миграции. Также, это позволяет включить страны происхождения мигрантов в диалог, сформулировать по новому цели и задачи управления миграционными потоками, в том числе экономическими.

На евразийском пространстве миграционные потоки являются вторыми по своей численности в мировом масштабе. В условиях безвизового режима и формирования единого экономического пространства, вопрос эффективного межгосударственного управления и сотрудничества являются ключевыми для того, чтобы увеличить позитивный вклад миграции в социально-экономическое развитие стран региона, всех без исключения.

В заключении, хотелось бы выразить глубокую признательность сотрудникам Института Демографии ВШЭ, которые выступили со- организаторами данного семинара, а также ФМС России, Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, ЕврАзЭС, которые поддержали идею проведения семинара и его актуальную тематику.

**Приветственное слово Статс-секретаря – первого заместителя
руководителя ФМС России
Е. Ю. Егоровой**

От имени Федеральной миграционной службы позвольте поблагодарить организаторов за приглашение принять участие в данном семинаре, посвященном вопросам регулирования экономической миграции.

Прежде всего, хотелось поблагодарить Международной организации по миграции за наше постоянное и тесное сотрудничество и взаимодействие, а также за внимание к наиболее актуальным проблемам в области миграции, о чем говорит и тема сегодняшнего семинара. Эта тема является, пожалуй, наиболее острой для Российской Федерации, а также для тех государств, представители которых участвуют в данном семинаре. Данная тема является сложной также и потому, что в ней порой бывает достаточно затруднительно находить баланс интересов.

Когда разрабатывалась Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, именно вопросы трудовой миграции и подходов к ее регулированию вызывали наибольшее количество споров и дискуссий. В Концепции обозначены такие направления работы в области трудовой миграции как совершенствование механизмов отбора иностранных рабочих, повышение уровня их защищенности. И, надо сказать, что много шагов в данном направлении уже было сделано и в развитии российского законодательства. В частности, только в 2012 году было принято девять федеральных законов в области миграции. Данные законы направлены как на регулирование правового статуса иностранных граждан, так и на противодействие незаконной миграции. Но самое главное, хотелось бы отметить, что трудовая миграция Российской Федерации необходима, и именно в направлении урегулирования процессов трудовой миграции будет развиваться российское законодательство.

В этой связи хотелось бы, чтобы в ходе сегодняшней дискуссии были высказаны мысли и позиции, которые в дальнейшем мы смогли бы учесть в ходе наших законодательных инициатив. Сейчас таких инициатив несколько. Первая инициатива касается реформирования института разрешения на временное проживание и вида на жительство. Это переход к балльной системе отбора мигрантов на постоянное проживание в Российской Федерации. Следующий большой блок касается непосредственно вопросов регулирования трудовой миграции. Наша задача создать дифференцированные программы для различных категорий иностранных работников. Это большая серьезная тема, поэтому хотелось бы пожелать успехов всем участникам семинара и выразить готовность к взаимодействию с экспертным сообществом, а также коллегами из стран ближнего зарубежья. Спасибо за внимание.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МИГРАЦИЯ И РЫНОК ТРУДА. ОЦЕНКА СПРОСА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ С ЦЕЛЬЮ ВЫБОРА НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ

Доброе утро, мне очень приятно приветствовать всех на нашем мероприятии и видеть много знакомых лиц не только из Российской Федерации, но и наших коллег и представителей правительства из Центральной Азии, а также экспертов, которые приехали издалека. Я представляю региональный офис МОМ в Вене, и в своем докладе хотела бы поделиться экспертным опытом, накопленным нашей организацией в области регулирования экономической миграции.

Тема моего доклада посвящена вопросам анализа, сбора информации и информированного подхода к выбору того или иного механизма регулирования экономической миграции. Данные вопросы являются ключевыми, поскольку именно сбор и анализ данных является основой грамотного управления миграционными процессами.

Что именно является отправной точкой анализа ситуации на рынке труда? Каковы основные вопросы, на которые должны быть найдены ответы перед тем, как перейти к выбору того или иного механизма управления миграцией? Прежде всего, необходимо посмотреть на ситуацию на рынке труда и выявить, существует ли дисбаланс (нехватка или избыток общих трудовых ресурсов или определенных квалификаций) или несоответствие спроса и предложения. В реальности, идеального соответствия между спросом и предложением добиться практически сложно или даже невозможно. Поэтому, основным вопросом, на который найти ответ становится - возможно ли повлиять на ситуацию на рынке труда при помощи местных трудовых ресурсов, либо надо задействовать ресурсы извне? Как известно, для влияния на рынок труда применяется целый набор механизмов, и, прежде всего, приоритетом является использование внутренних механизмов регулирования. Миграционные инструменты, такие как привлечение иностранной рабочей силы, или закрытие доступа определенными категориями иностранных граждан к тем или иным секторам рынка, должны быть использованы тогда, когда внутренних механизмов регулирования рынка труда становится недостаточно.

Информационное управление является основой для регулирования рынка труда. Во многих странах разрабатываются и выстраиваются информационные системы рынка труда. Они включают в себя не только базы данных, а целые

информационные платформы, которые позволяют участникам рынка получать доступ к существующей информации о рынке труда. Сама информация о рынке труда может включать в себя информацию о существующем спросе и предложении рабочей силы, а также информацию о намерениях и желаниях участников рынка труда. Существует несколько сторон, заинтересованных в получении такой информации. Прежде всего, это правительства, работники, ищущие работу, работодатели, а также образовательные учреждения, которые должны выстраивать свою работу в соответствии с потребностями на рынке труда. В таблице ниже представлены основные информационные потребности, которые удовлетворяют участвующие стороны при обращении к информационной системе рынка труда. Информационные системы содействуют:

Правительствам в

- Информационном обеспечении политики активной занятости с целью влияния на существующую нехватку работников определенных квалификаций и навыков;
- Оценке эффективности проводимой политики и реализуемых программ на рынке труда;
- Разработке ключевых показателей спроса и предложения на рынке труда

Работникам и лицам, ищущим работу, в

- Принятии карьерных решений, на основании представленной информации о существующем спросе на рынке труда;
- Выявлении будущих возможностей рынка;
- Получении информации по взаимосвязям рынка труда и общего экономического развития

Работодателям в

- Принятии решений о содействии в повышении квалификаций и навыков работников;
- Получении информации по навыкам, имеющимся на рынке труда;
- Получении информации по различным характеристикам рынка труда, таким как заработная плата, общая политика управления

Образовательным учреждениям в

- Развитии курсов профессиональной подготовки в соответствии с потребностями рынка труда и результатами анализа тенденций и будущего состояния

При выборе конкретных механизмов регулирования рынка труда и восполнения существующего дефицита, ключевым является создание координа-

ционного механизма, позволяющего различным участникам согласованно влиять на выработку политики в данной области. Важна не только роль правительства, но и других участников, которые формируют данный процесс.

В последние годы, правительствам различных стран удалось наработать достаточно обширный опыт создания и развития подобных информационных систем. В контексте Европейского Союза, например, на региональном уровне была создана информационная платформа, которая позволяет консолидировать информацию по ситуации на рынке труда. Примером такой информационной системы является Европейская обсерватория занятости (<http://www.eu-employment-observatory.net/>) - техническая платформа, разработанная с целью содействия развитию стратегии занятости посредством предоставления информации, проведения оценки и сравнительных исследований, связанных с политикой занятости и ситуацией на рынке труда.

Важным является не только создание подобных систем как таковых, но и их использование в практической деятельности. Ключевым наполнением подобных систем являются результаты анализа ситуации на рынке труда.

Интересен опыт различных стран в оценке потребностей рынка труда. По опыту работы МОМ в данном направлении с правительствами различных стран, именно это направление в основном отстает, по сравнению с направлением измерения предложения на рынке труда. Достаточно много исследований проводится по вопросам безработицы, активности населения на основе обследований рабочей силы, баз данных служб занятости. Что касается направления по изучению мнения работодателей - опросы и исследования, здесь на национальном уровне зачастую наблюдается недостаток информации. В результате, при отсутствии информации по одному из двух основных направлений, возможность разработки полноценного анализа ситуации и выхода на перечень мер регулирования достаточно сложно. Также, при отсутствии полноценной информационной базы, сложно строить прогнозы о развитии ситуации на рынке труда в будущем.

В настоящее время, используются различные инструменты измерения потребности рынка труда и определения того, существует ли дефицит трудовых ресурсов. Данными инструментами являются списки вакансий и регистры, прогнозы (формальные, национальные, количественные, на основе модели), разовые исследования (в частности, оценивающие определенные сектора и профессии), а также составление сценариев. Измерение предложения рынка труда и наличие избытка трудовых ресурсов проводится с помощью обследований рабочей силы, анализа баз данных агентств занятости (административные данные), а также разовые исследования.

Отдельным вопросом является анализ и прогноз ситуации на рынке труда в сфере неформальной занятости. В странах с высокой долей занятости в не-

формальном секторе экономики (в Турции, например, доля неформальной занятости достигает 30%), анализ, основанный на данных рынка труда только в формальном секторе экономики, является неполным. Второй проблемой при сборе информации для анализа рынка труда является вопрос учета мнения иностранных работников. Как правило, опросы населения по вопросам занятости охватывают только местное население, иностранные работники выходят за рамки такого анализа.

По результатам анализа ситуации на рынке труда выявляются несоответствия/дисбаланс, существующие на рынке. В настоящее время, выделяется несколько типов несоответствия. Прежде всего, это наличие общего дефицита/избытка рабочей силы. Затем, выделяется несоответствие спроса и предложения определенной категории работников, при существующем уровне заработной платы и условий труда, а также в определенной местности. Несоответствие спроса и предложения по категории работников выделяется по следующим параметрам:

- 1) качественное (несоответствие навыков и профессий). В последнее время, первостепенное значение уделяется несоответствию навыка или профессии. Так, например, Европейский Союз вышел с программой регулирования труда на уровне навыков и совершенствования системы управления навыками,
- 2) региональный дисбаланс (в рамках страны между регионами),
- 3) дисбаланс предпочтений (безработица по причине нежелания занимать те рабочие места, которые предлагаются),
- 4) в связи с дефицитом информации.

Результатом анализа информации о рынке труда является вывод о том, насколько существующие трудовые ресурсы могут заполнить дефицит на рынке труда, либо необходимо использовать миграционные инструменты в этом процессе.

Правительства активно работают в направлении совмещения избыточных трудовых ресурсов в одной стране с недостатком ресурсов в другой стране. Ниже представлена таблица, дающая представление о комплексном подходе при решении задачи восполнения дефицита на рынке труда. Таблица была разработана сотрудниками исследовательского Института Германии, в ней представлены различные уровни дефицита на рынке труда и возможные механизмы воздействия на него (Christina Boswell et al., 2004¹)

¹ Christina Boswell et al. Forecasting Labour and Skills Shortages: How can projections better inform labour migration policies? Hamburg Institute of International Economics (HWWA). Paper prepared for the EC, DG Employment and Social Affairs, July 2004. Accessed at http://neu.hwwi.de/fileadmin/hwwi/Publikationen/Dossier/Demografie/Boswell_Stiller_Straubhaar_Forecasting_Labour_and_Skills_Shortages.pdf

Дефицит	Причина	Политическое решение	Миграционная программа	Прогнозы
Макроуровень	<ul style="list-style-type: none"> – Экономический рост – Падающий уровень активности – Стареющее население 	<ul style="list-style-type: none"> – Стимулирование большего уровня активности – Продление работоспособного возраста – Стимулирование рождаемости 	<ul style="list-style-type: none"> - На основе человеческого капитала - С фокусом на сектора 	<ul style="list-style-type: none"> - Дефицит макроуровня - Особенно затронутые сектора и профессии (качественные тенденции)
Несоответствие: Навыки	<ul style="list-style-type: none"> – Рост на уровне секторов экономики – Делокализация – Технологии/Инновации – Образовательные системы 	<ul style="list-style-type: none"> – Гибкость образовательных систем – Обучение в течение всей жизни – ИСРТ 	<ul style="list-style-type: none"> – На основе человеческого капитала – С фокусом на сектора – С фокусом на занятость 	<ul style="list-style-type: none"> – Деагрегированные прогнозы по профессиям – Модели «потоков»
Несоответствие: Регион/предпочтение	<ul style="list-style-type: none"> – Секторальный/ региональный рост – Предпочтения в рабочих местах – Низкий уровень мобильности 	<ul style="list-style-type: none"> – Содействие региональной мобильности и между профессиями 	<ul style="list-style-type: none"> – С фокусом на сектора – С фокусом на занятость 	<ul style="list-style-type: none"> – Деагрегированные прогнозы по профессиям и регионам – Обследования работодателей и работников

При использовании трудовой миграции как механизма восполнения дефицита трудовых ресурсов на рынке труда, могут возникать следующие основные проблемы:

- Точное определение недостатка/избытка трудовых ресурсов,
- Точный прогноз влияния бизнес цикла, изменения уровня заработной платы, поведения кампаний, технологии и инноваций или дополнительные источники трудовых ресурсов,
- Развитие успешных механизмов для отбора желаемых/потенциальных мигрантов,
- Оперативное влияние на миграционные потоки с учетом изменяющегося спроса/предложения,

- Направление миграционных потоков в регион, испытывающий недостаток трудовых ресурсов,
- Обеспечение успешной интеграции на рынке труда и избежание «потери умов».

Отдельное внимание следует уделить вопросам, касающимся регулирования привлечения и использования труда низкоквалифицированных работников. В целом, необходимо отметить, что основной тенденцией является уделение преимущественного внимания миграции квалифицированных специалистов. Миграция менее квалифицированной рабочей силы чаще всего рассматривается как временная миграция, несмотря на то, что потребность в ней зачастую является долгосрочной.

Существующие каналы для законной экономической миграции для низкоквалифицированных трудящихся часто имеют временный или сезонный характер. Однако потребность в трудовых ресурсах данной квалификации может быть постоянной либо цикличной, что очень сложно отразить в одной миграционной программе. В связи с этим, необходимо развитие смешанных, гибридных систем, которые позволили бы удовлетворять потребности в работниках как высоких, так и низких квалификаций.

С другой стороны, страны происхождения мигрантов также проводят анализ своих рынков труда. Как правило, данный анализ включает в себя несколько этапов. Начальным этапом является оценка предложения на местном рынке труда и спроса на рынке труда в потенциальных странах приема. Затем определяются основные инструменты и механизмы, с помощью которых осуществляется выход рабочей силы на рынки труда в страны приема. Следующим шагом является реализация программ трудоустройства работников за рубежом (через агентства занятости, например), что приводит к расширению доли страны исхода на рынке труда в стране приема. Финальным шагом является поддержка доли рынка труда, занятая работниками страны исхода в стране приема.

Одним из примеров оказания содействия МОМ странам происхождения по развитию потенциала информационных систем рынков труда является проект “Лучшие практики по сбору и обмену данными по трудовой миграции с целью улучшения функционирования информационных систем рынка труда”, реализуемый региональным офисом МОМ в Брюсселе в 2010-2013 годах при финансовой поддержке Европейского Союза. Проект был направлен на шесть стран: Колумбия, Коста-Рика, Гана, Никарагуа, Сенегал и Тунис.

Для нашего семинара, я подготовила несколько вопросов, которые хотела бы в заключении кратко озвучить, в надежде обсудить их во время семинара. Для определения того, достигает ли миграционная политика своих целей, не-

обходимо найти ответы на целый ряд вопросов. Для стран приема – это, прежде всего, такие вопросы: каковы индивидуальные характеристики трудовой миграции, каковы условия рынка труда и отдельных секторов, какие условия будут благоприятны для развития инноваций и предпринимательства. Для стран происхождения, ключевыми вопросами станут признание квалификаций работников, борьба с дискриминацией работников, вопросы адаптации и интеграции в принимающее сообщество, а также открытость к культурному и социальному разнообразию.

Благодарю за внимание!

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДДАНАМИ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время трудовая миграция представляет собой значительный миграционный поток в Российскую Федерацию. Так, за 12 месяцев 2012 года ФМС России было оформлено 1 567 943 разрешения на работу, что на 16% больше аналогичного периода 2011 года. В 2011 году было оформлено 1 344 226 разрешений на работу. Также ФМС России было оформлено 1 228 968 патентов иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности у физических лиц. В 2012 году патентов оформлено на 51 % больше, чем в 2011 году. В 2011 году было оформлено 810 028 патентов. Всего в 2012 году на территорию Российской Федерации въехало 15 739 000 иностранных граждан, что больше аналогичного периода 2011 года на 13%. В 2011 году въехало 13 826 000 человек. Основной поток трудовых мигрантов приходится на страны с безвизовым въездом. Так, в 2012 году доля выданных разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, составила 83% или 1 066 000 разрешений на работу (аналогичный период 2011 года - 86%, или 1 007 500 разрешений).

Следует отметить, что ФМС России планомерно и непрерывно ведёт работу по совершенствованию миграционного законодательства в части внешней трудовой миграции. Так, 30 декабря 2012 года был принят Федеральный закон № 320-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который был разработан ФМС России. Указанным Федеральным законом предусмотрена возможность представления работодателями, заказчиками работ (услуг) ходатайства по привлечению высококвалифицированных иностранных специалистов и заявлений о продлении сроков действий, выданных таким специалистам разрешений на работу в уполномоченные территориальные органы ФМС России. Необходимо отметить, что в перечне уполномоченных территориальных органов ФМС России вошли 15 территориальных подразделений. Это Управления ФМС России по Забайкальскому, Краснодарскому, Ставропольскому и Хабаровскому краям, Калужской, Московской, Новосибирской, Ростовской, Сахалинской, Свердловской и Тюменской областям, Ханты-Мансийскому автономному округу, Санкт-Петербургу и Ленинградской области, а также городу Москве. Указанный перечень уже утвержден Приказом ФМС России от 15 января 2013 года № 4. Кроме того Федеральным законом № 320-ФЗ предусмотрено право работода-

теля, заказчика работ (услуг) предоставлять в ФМС России или ее уполномоченные территориальные органы ходатайства по привлечению высококвалифицированных иностранных специалистов и заявлений о продлении сроков их действий с использованием информационно-телекоммуникационных систем общего пользования, в том числе и сети Интернет, включая Единый портал государственных и муниципальных услуг.

Также, Федеральным законом № 320-ФЗ предусмотрена возможность направления работодателями, заказчиками работ (услуг) в ФМС России или ее уполномоченные территориальные органы уведомлений об исполнении обязательств по выплате заработной платы, вознаграждения; уведомлений о расторжении заключенных с высококвалифицированными специалистами трудовых договоров или гражданско-правовых договоров на выполнение работ, оказания услуг; а также уведомлений о предоставлении высококвалифицированным специалистам отпусков без сохранения заработной платы продолжительностью более одного календарного месяца в течение года, в том числе в электронной форме, используя информационно-телекоммуникационные сети, включая Интернет либо единый портал государственных и муниципальных услуг.

Кроме того Федеральным законом № 320-ФЗ предусмотрена возможность освобождения иностранных граждан, которые временно проживают в Российской Федерации, от необходимости получения ими разрешения на работу для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации. В этой связи необходимо ответить, что за 12 месяцев 2012 года иностранным гражданам указанной категории было оформлено 71 547 разрешений на работу, что меньше аналогичного периода 2011 года на 9%. Из них иностранным гражданам, прибывшим в порядке, требующим получения визы, было оформлено 8 984 разрешения на работу; прибывшим в порядке, не требующим получения визы - 62 563 разрешения на работу. Всего же за 12 месяцев 2012 года иностранным гражданам было оформлено 220 883 разрешения на временное проживание. Полагаем, что освобождение иностранных граждан, которые временно проживают в Российской Федерации, от необходимости получения разрешения на работу упростит процесс интеграции данной категории иностранных граждан в российское общество.

Ещё одной новеллой Федерального закона № 320-ФЗ является установление нормы, в соответствии с которой работодатель, заказчик работ (услуг) может предоставлять в электронном виде документы, которые необходимы для получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников. По статистике за 12 месяцев 2012 года оформлено 19 546 разрешений на привлечение иностранных работников. Кроме того уточняется, что разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдаётся сроком

на 1 год, за исключением случаев, установленных международными договорами. При этом согласно закону разрешение на привлечение и использование иностранных работников не может быть выдано в форме электронного документа. Это обусловлено тем, что указанное разрешение является документом строгой отчетности, выдача его в электронной форме потребует обеспечения высокой степени его защиты.

Федеральным законом также предусмотрено наделение ФМС России полномочиями по утверждению формы патента, порядка оформления и выдачи патента, а также формы заявления о выдаче патента. В этой связи хотелось бы отметить, что ФМС России в настоящее время активизирована работа по разработке административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче патента.

Статистические данные свидетельствуют о том, что из года в год все больше иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность у физических лиц на основании патента. Как уже было отмечено выше, за 12 месяцев 2012 года ФМС России было выдано более 1 228 968 патентов, что на 51,7% превышает показатель 2011 года. С июля 2010 года (то есть с момента вступления в силу положений 86 Федерального закона, устанавливающего возможность осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами на основании патента) было оформлено в общей сложности более 2 310,7 патентов.

Кроме того необходимо отметить и другое нововведение в части оформления разрешений на работу иностранным гражданам. Это вступление в силу с 1 января 2013 года положения Федерального закона № 86-ФЗ от 19 мая 2010 года в части обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, в отношении которых принято решение о выдаче разрешительных документов, дающих право на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации.

Приказом ФМС России от 8 ноября 2012 года № 357 утвержден Порядок проведения ФМС обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых принято решение о выдаче разрешительных документов, дающих право на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации.

В соответствии с положениями вышеуказанного Порядка, дактилоскопической регистрации в ФМС России подлежат иностранные граждане, прибывшие в порядке, не требующем получения визы, в отношении которых принято решение о выдаче разрешений на работу; иностранные граждане, прибывшие в порядке, не требующем получения визы, обратившиеся с заявлением о получении дубликата разрешения на работу; а также в отношении которых принято решение о выдаче патента. В соответствии с указанным Порядком, обязатель-

ному фотографированию подлежат иностранные граждане, в отношении которых принято решение о выдаче им разрешений на работу. Кроме того, в части совершенствования миграционного законодательства ФМС России разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Указанным проектом дополнительно снимаются административные барьеры в части необходимости предоставления работодателем, заказчиком работ (услуг), привлекающем высококвалифицированного иностранного специалиста, в ФМС России документа, свидетельствующего о постановке на учет указанного иностранного гражданина в налоговом органе. Указанный проект Федерального закона согласован с заинтересованными органами исполнительной власти и в настоящее время в установленном порядке внесен в Правительство Российской Федерации.

В заключении, полагаю необходимым отметить, что в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года одним из направлений государственной миграционной политики является совершенствование системы привлечения временных трудовых мигрантов. В соответствии с пунктом 4 Плана мероприятий по реализации в 2012-2015 годах вышеуказанной Концепции до первого квартала 2014 года запланировано внесение в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации изменений, направленных на совершенствование миграционного законодательства в сфере трудовой миграции. В рамках этой работы предполагается, в том числе проработка вопросов, направленных на совершенствование порядка определения потребности Российской Федерации в иностранных работниках и их привлечения к трудовой деятельности; привлечения иностранных работников на рабочие места, на которые невозможно подобрать российских работников, подготовку программ сезонной миграции работников и организованного привлечения иностранных работников; совершенствования механизма осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на основании патентов, привлечение в страну высококвалифицированных специалистов, а также квалифицированных работников по профессиям, востребованным на российском рынке труда.

В настоящее время в целях подготовки законопроекта в ФМС России создана межведомственная рабочая группа, в которую кроме федеральных органов исполнительной власти включены представители научного сообщества, в частности, представители Высшей Школы Экономики, а также представители Российской Академии Наук.

Спасибо за внимание.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Уважаемые дамы и господа, тема сегодняшнего семинара очень важна. Международная трудовая миграция является результатом бурной интеграции между странами. При этом, масштабы трудовой миграции ставит перед странами задачи, от успешного решения которых, зависят не только социально-экономическая ситуация в странах приема и исхода мигрантов, но и их территориальные целостность, вопросы безопасности и многие другие важнейшие вопросы.

Миграция рабочей силы получило широкий размах во второй половине двадцатого века, при этом миграционные процессы в Таджикистане до начала 1990-х годов носили очень пассивный характер. Миграция носила в основном образовательный характер. Ситуация коренным образом изменилась уже с начала 1990-х годов. Во всех странах бывшего СССР наметился серьезный экономический спад, в Таджикистане он многократно усугубился гражданской войной и длительным противостоянием различных политических сил. В результате войны погибло более 100 000 человек, около 1 000 000 человек стали беженцами и вынужденными мигрантами. Общий экономический эффект оценивался более 7 млрд. долл. США, экономический спад в стране продолжался с 1991 по 1997 год и составил порядка 60% ВВП Республики. Первая волна трудовой миграции была вызвана именно этой войной и политической нестабильностью в стране. У второй волны миграции причины стали экономические. Дело в том, что бурный рост населения в сочетании с ограниченностью земельных ресурсов привели к сужению жизненного пространства в нашей стране. Так в середине 1960-х годов в среднем на одного жителя Республики приходилось 0,34 га пахотной земли, в середине 1980-гг эта цифра сократилась до 0,13 га.

Трудовая миграция оказывает серьезное влияние на социально-экономическую ситуацию, как в принимающих странах, так и в странах происхождения мигрантов. Эти изменения неоднозначно воспринимается обществом этих стран, а также неоднозначно оцениваются отдельными политиками. Конечно миграция- это многогранный процесс. Для стран доноров положительной стороной трудовой миграции являются денежные переводы трудовых мигрантов и рост профессиональной квалификации населения, что положительно сказывается на социальной сфере. Однако существуют и отрицательные последствия,

самым существенным из которых является «утечка мозгов». Так, в Республике Таджикистан, десятки тысяч квалифицированных специалистов эмигрировало из страны, по оценкам экономистов, это составило потерю человеческого капитала в 15 миллиардов долларов США.

В Республике Таджикистан, ведется значительная работа по созданию новых рабочих мест. Так с 2009 по 2012 год в Таджикистане было создано более 670 000 рабочих мест. Необходимо отметить, что не все созданные рабочие места заполняются, т.к. граждане не имеют тех востребованных специальностей или уровень их квалификации не соответствует требованиям. Для повышения профессионально-квалификационных навыков трудоспособного населения, в 2012 году в системе Министерство Образования Республики через краткосрочные курсы при профтехучилищах было обучено более 100 000 человек. Кроме того, в стране действует сеть учебных заведений обучения взрослого населения. Через нее, в 2012 году было обучено дополнительно 53 000 человек. Но и эти цифры малы. Другая серьезная проблема - это уровень оплаты труда. Новые созданные места имеют достаточно низкий уровень оплаты труда, несмотря на то, что динамика роста уровня зарплат высокая в стране.

С целью регулирования миграционных процессов была создана достаточная правовая база, которая постоянно перерабатывается и совершенствуется. В настоящее время, подготовлен новый вариант Закона о трудовой миграции, подготовлен проект Закона о частных агентствах занятости, поскольку делается упор на организованное трудоустройство за пределами страны. В этой связи, созданию частных агентств занятости за рубежом придаётся серьёзное значение. Кроме этого, была разработана Концепция трудовой миграции до 2015 года. В 2011 году была создана Миграционная служба при Правительстве Республики Таджикистан. Учитывая то, что многие учреждения Республики задействованы в вопросе о трудовой миграции, при Правительстве создана Межправительственная Комиссия по регулированию миграционных процессов, которая координирует деятельность всех Министерств. В 2004 году было подписано Соглашение между Таджикистаном и Российской Федерацией по защите прав трудовых мигрантов.

В заключении, хотелось бы высказать несколько предложений по регулированию трудовой миграции:

1. В качестве первоочередных мер по урегулированию процессов трудовой миграции необходимо обеспечить гармонизацию всех действующих соглашений и нормативно-правовых документов.

Основопологающим документом в области регулирования трудовой миграции должна стать Конвенция МОТ о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей. Эта конвенция была принята в 1990 году и, к сожалению, не все страны ее ратифицировали.

2. Необходимо принятие Конвенции о правовом статусе трудящихся мигрантов и членов их семей государств участников СНГ, одобренной на заседании Консультативного Совета по труду, миграции и социальной защите граждан государств, участников СНГ от 22 июня 2007 года.
3. Необходимо усиление работы по улучшению уровня профессиональных навыков и знаний трудовых мигрантов, отправляющихся на заработки за рубеж, а также знания миграционного законодательства и языка страны пребывания.
4. Организованное трудоустройство мигрантов на основе трудовых договоров с работодателями и обеспечения защиты их прав, в соответствии с международными конвенциями, должно стать основным механизмом трудоустройства граждан за рубежом.
5. Необходимо развитие механизмов мониторинга и контроля соблюдения прав трудовых мигрантов со стороны представительств государственных структур стран происхождения мигрантов, профсоюзов, а также общественных, неправительственных и международных организаций, правозащитников, средств массовой информации в странах приёма трудовых мигрантов
6. Необходимо создание в странах-донорах базы данных, располагающих достоверной информацией о наличии вакантных рабочих мест, квалификационных требованиях, уровне заработной платы, наличии и стоимости жилья, действующих системах страхования и медицинского обслуживания в странах приёма.

В заключении хотелось бы ещё раз подчеркнуть, что проблема трудовой миграции могут быть решены только за счёт совместных усилий соответствующих структур государств происхождения и приёма трудовых мигрантов, неправительственных и международных организаций, правозащитников и средств массовой информации.

Спасибо за внимание.

СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ МОДЕРНИЗАЦИИ

В начале своего выступления, хотелось бы вкратце для наших зарубежных коллег представить общую схему системы квотирования, которая существует в Российской Федерации. В определенной степени она схожа с американской моделью. В Российской Федерации, потребность в иностранных работниках формируется на основании заявок работодателей, которая определяется ежегодно. Наряду с работодателями, которые привлекают иностранных работников из года в год, система фиксирует и появление работодателей, которые привлекают иностранных работников впервые. Система предусматривает подачу работодателем заявки в уполномоченный орган власти, который при помощи специально созданной комиссии рассматривает заявки работодателей на предмет возможности выделения квоты работодателям, подавшим заявки. В состав данной комиссии входят представители инспекции труда, Федеральной Миграционной Службы России, представители социальных партнёров (например, профсоюзы, объединения работодателей), а так же представители и других государственных органов власти. В некоторых субъектах Российской Федерации, в состав данной комиссии входят также и представители общественных организаций. По результатам рассмотрения заявок от работодателей, формируется общая заявка от региона, которая направляется в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Заявка подписывается высшим должностным лицом региона. Таким образом, руководитель субъекта Федерации принимает на себя обязанность и обязательство по формированию той потребности в иностранных работниках, которая была сформирована.

В 2012 году Министерство провело работу по формированию потребности 2013 года. Она практически не изменилась. Произошло внутреннее перераспределение этой потребности в сторону увеличения потребностей в привлечении иностранных граждан из безвизовых государств. Квота установлена на уровне 1 700 000 разрешений, а так же установлена квота на выдачу приглашений иностранным гражданам на въезд - около 400 000 разрешений.

Для оптимизации системы определения потребности в привлечении иностранной рабочей силы Министерством была введена в эксплуатацию уже в течении двух лет действует специальная информационная система, которая

называется «Миграквота». Каждый работодатель, желающий привлечь иностранного работника, обязан подать заявку при помощи данной информационной системы. В настоящее время данная информационная система объединяет все 83 субъекта Российской Федерации. Таким образом, при помощи данной системы формируется потребность в иностранных работниках. В ближайшей перспективе, Министерство готово перейти только на получение, обработку заявок и формирование потребности в иностранной рабочей силе через систему «Миграквота».

Кроме того, в Российской Федерации действует специально образованный портал «Работа в России», на котором каждый работодатель имеет возможность разместить свои вакансии. Для этого работодатель подаёт список вакансий в орган государственной службы занятости, на основании которого служба занятости формирует перечень вакансий и ежедневно обновляет на портале эти вакансии. Таким образом, любой российский и иностранный работник имеет возможность ознакомиться с этими вакансиями на портале «Работа в России».

В январе 2012 года Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу проект Федерального закона, в соответствии с которым правила формирования потребности в иностранных работниках и установление квот (которые в настоящее время устанавливаются Постановлением Правительства) могут быть переданы одному из федеральных органов исполнительной власти. В случае такой передачи Приказом федерального органа исполнительной власти (например, Министерства) может быть установлен новый порядок формирования потребности и установления квот.

Каковы же возможные перспективы усовершенствования порядка формирования потребности в иностранных работниках? В настоящее время, действующий порядок привлечения иностранных работников из государств с визовым порядком въезда, когда работодатель приглашает к себе то количество иностранных работников, которое ему действительно необходимо, является более эффективным, чем существующий порядок привлечения иностранных работников граждан из безвизовых стран. Исходя из той статистики, которая была озвучена Федеральной миграционной службой, 85 % наших трудовых мигрантов – это граждане стран СНГ, с безвизовым режимом въезда. В условиях безвизового въезда, воздействовать на рынок труда намного сложнее, чем так регулировать сегмент при помощи выдачи тех или иных виз. Именно поэтому, вопросам совершенствования порядка привлечения иностранных работников из государств с безвизовым въездом должно уделяться большое внимание.

В целом, система привлечения иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации в последнее время претер-

пела достаточно большие изменения. Если ранее документом, позволяющим иностранному гражданину осуществлять трудовую деятельность, являлось разрешение на работу, то в настоящее время появился такой инструмент как патенты. Согласно официальным статистическим данным, на сегодняшний день иностранным гражданам выдано более 2 млн. патентов для осуществления трудовой деятельности. Кроме того, постепенно отдельные категории иностранных граждан выводятся из-под системы квотирования и из-под системы выдачи разрешения на работу. В частности, в прошлом году предоставлена возможность осуществлять трудовую деятельность на основе разрешений на работу без учёта квот высококвалифицированным иностранным специалистам. Данный механизм достаточно бурно развивается, вносятся поправки в законодательство. В частности, уменьшается уровень заработной платы, который необходим для того, что бы получить разрешения на работу, как высококвалифицированному специалисту. Кроме того, ежегодно Министерством готовится перечень профессий квалифицированных специалистов, по которым предоставляется возможность получить разрешения на работу без учёта квот. В настоящее время, данный перечень содержит 51 профессию. В прошлом году данный перечень был дополнен профессиями инженера, а также списком инновационных профессий, которые были включены по предложениям бизнеса. Министерство открыто к диалогу с бизнесом, который готов предложить новые профессии для расширения данного перечня и привлечения туда именно включения специалистов квалифицированных, которые могли бы содействовать росту нашей экономики развитию ее инновационных отраслей.

В существующих условиях система квотирования является достаточно эффективным механизмом защиты рынка труда. В настоящее время, уровень общей безработицы в Российской Федерации, рассчитанный по методологии МОТ, упал до 5%. При этом, уровень регистрируемой безработицы- 1,3%. Таким образом, механизм квотирования выполняет свою защитную функцию. Между тем Министерством используются и другие механизмы защиты национального рынка труда. В частности, по предложению Министерства, Правительством Российской Федерации ежегодно устанавливается допустимая доля иностранных работников в отдельных видах экономической деятельности. В частности в этом году увеличена доля в розничной торговле. Если раньше это была 0% доля, то теперь это 25 %. Кроме того 25% доля установлена в виде экономической деятельности, связанной со спортом.

Министерством так же готовится ряд законодательных инициатив. В частности, разрабатывается проект Федерального закона, который Министерство подготовило в связи со вступлением Российской Федерации в ВТО. Поскольку Российская Федерация взяла на себя обязательство по присутствию здесь пер-

сонала компаний, которые имеют представительства и филиалы на территории России. Предполагается, что иностранные граждане-сотрудники данных представительств и филиалов будут привлекаться для осуществления трудовой деятельности без учета квот. В случае, если государство будет членом ВТО, соответственно оно сможет с определенными ограничениями, но без квот получить разрешение на работу для тех иностранных работников, которая она будет нанимать в свои представительства и филиалы. Будут установлены ограничения по численности таких работников, по квалификации, а также иные механизмы, которые позволят в определенной степени соблюсти и наши обязательства в ВТО, и защитить национальный рынок труда.

Кроме того прорабатывается проект Федерального закона по внесению изменений в Трудовой Кодекс. Предполагаем дополнить Трудовой Кодекс статьёй, которая будет регулировать особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами. В частности, это будет особенности заключения трудовых договоров с иностранными гражданами, особенно их расторжения, отстранения от работы иностранного гражданина, список документов, которые иностранный гражданин обязан будет предоставить при заключения трудового договора. Не исключено, что этот перечень в отдельных случаях будет сокращаться для отдельных категорий, а в отдельных случаях будет дополняться.

В целом Министерство настроено на позитивную работу вместе с нашим бизнесом, с нашими коллегами из других государств. Мы очень активно наблюдаем за теми миграционными процессами, которые происходят в мире. Надеюсь, что сегодняшний семинар позволит нам обмениваться информацией и создавать ту миграционную модель, которую мы все хотим вместе в перспективе создать.

Спасибо.

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими использование иностранной рабочей силы, являются Закон Республики Казахстан «О занятости населения», Закон Республики Казахстан «О миграции населения», правила внесения работодателем в банки страны трудоустройства гарантийного взноса и его размер. Гарантийный взнос - это взнос работодателя, которой возвращается работодателю и является гарантией того, что иностранный гражданин сможет покинуть пределы Республики по истечении срока действия трудового договора.

Кроме того, существуют правила и условия выдачи иностранному работнику разрешения на трудоустройство и выдачи работодателю разрешения на привлечение иностранной рабочей силы. Данные правила были введены постановлением правительства Республики Казахстан от 12 января 2012 года № 45 и вступили в силу 28 марта 2012 года. Данные правила предусматривают формирование квоты на привлечение иностранной рабочей силы. Квота формируется в Республике Казахстан так же, как и в Российской Федерации. Работодатели, планирующие привлечь иностранную рабочую силу, формируют заявку о потребности в иностранной рабочей силе для предоставления в местный исполнительный орган. Местный исполнительный орган до 1 сентября текущего года на основании заявок работодателей формирует базу. Помимо этого в иностранной рабочей силе могут быть заинтересованы государственные органы, осуществляющие приоритетные проекты, которые необходимо выполнить в кратчайшие сроки. Они тоже подают заявки. После этого местные исполнительные органы проводят анализ внутреннего рынка труда, учитывают наличие данной рабочей силы и подают запрос в адрес Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан. Министерство труда рассматривает эти заявки и определяет квоту на привлечение иностранной рабочей силы на предстоящий год. Уже 30 декабря текущего года издаётся приказ, устанавливающий квоту на привлечение иностранной рабочей силы.

Что касается количества привлекаемой рабочей силы, с 2005 года по 2007 год наблюдался рост численности привлекаемой рабочей силы до 58 000 человек. Но с 2007 г. по 2012 г. наблюдался спад. В настоящее время показатель выровнялся с 2005 годом. Это произошло скорее всего из-за внедрения балль-

ной системы привлекаемых иностранных специалистов, где учитывались образование, стаж работы. Статистика по отраслям такова: 41% иностранных работников привлекается в строительство, 16 %- горнодобывающая промышленность (включая нефтегазовую структуру), что связано с активным строительством стратегически важных объектов для Республики Казахстан. Потребительские услуги занимают 14%, обрабатывающая промышленность - 11 %, торговля - 5%, и другие отрасли - 13%.

Статистика по категориям привлекаемых иностранных работников позволяет сделать вывод, что большая часть иностранных работников привлекается в качестве руководителей структурных подразделений или руководителей, которые входят в утвержденный приказом квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих. Их численность составила 96792 человек, поскольку именно в эту категорию входят высококвалифицированные специалисты. В настоящее время наблюдается рост численности данной категории привлекаемых иностранных работников. Статистика по странам следующая: 26 % - Китайская Народная Республика, 14% - Турция, 8% - Индия, 7% - Великобритания, другие страны - 45%.

Разрешительной процедурой предусмотрено предоставление до 15 различных документов, в том числе, особые условия разрешения. Особые условия применяются в случаях, когда работодатель получает разрешение на привлечение иностранной рабочей силы и ему выставляются особые условия в части подготовки, переподготовки казахстанских специалистов, созданию дополнительных рабочих мест либо замена данного иностранного специалиста гражданином Казахстана. К сведениям о привлекаемых иностранных работниках относятся документы, подтверждающие квалификацию. Документы, подтверждающие квалификацию, включают документы об образовании (обязательно легализуется Консульством или посредством апостиля), справки о несудимости, медицинская страховка (принято в 2012 году), медицинская справка. В случае болезни иностранный работник может получить определённую медицинскую помощь.

Помимо этого, существуют требования по кадрам, в соответствии с которыми не менее 70% работников могут относиться к 1 и 2 категориям и не менее 90% - к 3 и 4 категории. Также, данными правилами был упрощён порядок привлечения иностранных специалистов для организаций, участвующих в организации проектов, включенных в карту индустриализации Казахстана 2014 года и Программе производительности 2020. К этим проектам относятся проекты, имеющие государственное значение. Помимо этого, существуют приоритетные проекты, на которые не возлагаются особые условия по профессиональной подготовке, но могут устанавливаться требования казахстанского обеспечения в кадрах. Также, существуют участники специальных

экономических зон, для которых также предусмотрен более упрощенный порядок. Помимо этого, существует новый вид разрешения, в соответствии с которым иностранный работник может сам получить на себя разрешение без привязки к работодателю. Это касается преимущественно научных кадров: преподавателей ВУЗов, IT-специалистов, а так же редких специальностей. Разрешение выдаётся на 3 года и может быть продлено.

Существует несколько новаций в области привлечения и использования иностранной рабочей силы. Во-первых, для всех работодателей отменена процедура поиска через средства массовой информации. Если ранее работодатели подавали в газету заявку о том, что требуются такие специалисты, то сейчас это отменено. Вместо этого подаётся заявка в службу занятости. Во-вторых, у работодателя появилось право выдвигать условия по профессиональной подготовке и переподготовке для первых руководителей и заместителей организации, сроки выдачи разрешений увеличены от 1 до 3 лет. Кроме того, новыми правилами регламентируются переводы иностранных работников. Так, если организация, которая имеет представительство в Казахстане и направляет своих работников посредством внутрикорпоративного перевода, то для нее также применяется упрощённый порядок.

КВОТИРОВАНИЕ КАК МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОПУСКА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНОГО РЫНКА В СИСТЕМАХ НА ОСНОВЕ ЗАЯВОК РАБОТОДАТЕЛЕЙ

Необходимость подобных встреч вызвана желанием скоординировать совместные усилия в вопросах укрепления миграционного сотрудничества. Государственная миграционная политика Республики Таджикистан, прежде всего, нацелена на предотвращение роста нелегальной миграции на основе формирования соответствующей нормативно-правовой базы, а также создания совместно с принимающими странами условий для легального трудоустройства мигрантов и дальнейшего их законного пребывания, вовлечения в данный процесс органов местного самоуправления, международных и неправительственных организаций в целях урегулирования миграционных потоков.

За последнее десятилетие Республика Таджикистан вновь становится привлекательной страной для иностранных инвестиций. Это позволяет иностранным инвесторам принимать активное участие в развитии экономики нашего государства и приглашать из зарубежья всё больше высококвалифицированных специалистов и рабочих для выполнения определённых работ. Возможность осуществления трудовой деятельности иностранных граждан в Республике Таджикистан регламентируется законом «О правовом положении иностранных граждан в Республике Таджикистан» от 11 декабря 1999 г. за № 881 и правилами пребывания иностранных граждан в Республике Таджикистан, утвержденными постановлением правительства Республики Таджикистан № 218 от 15 мая 1999 года.

Согласно данному Закону, иностранные граждане приравниваются к гражданам Республики Таджикистан и, соответственно, пользуются всеми правами и обязанностями, предусмотренными законодательством Республики. В соответствии с Законом Республики Таджикистан «О миграции» от 1999 года, ежегодно Указом Президента Республики Таджикистан устанавливается квота миграции и привлечения иностранной рабочей силы в Республику. В предыдущие годы она составляла более 5 000 человек. Но с 2012 год определена квота в 4 800 человек, которая использована всего на 88%.

Квота на привлечение иностранной рабочей силы в Республике Таджикистан по государствам распределена следующим образом: КНР – 2500 человек, но использовано только 2329; Исламская Республика Афганистан – квота 800

человек, выдано 770; Республика Иран – 300, выдано 202; Турция- 300, выдано 206; Республика Узбекистан- 200, выдано 178; Кыргызстан- 100, выдано 58; Индия – 100, выдано 53, РФ – 100, выдано 31; Казахстан- 100, выдано 15. Указом Президента Республики Таджикистан от 30 июня 2012 года № 1292 иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность на основе межправительственных соглашений, в том числе высококвалифицированные специалисты, привлеченные местными и иностранными компаниями для развития экономики Республики Таджикистан, не входят в данную квоту. Именно из-за этого квота была выполнена на 88%. В 2012 году в Республике Таджикистан было привлечено 986 высококвалифицированных специалистов. В 2012 году 5 200 иностранным гражданам были выданы разрешения на работу.

Иностранные граждане осуществляют трудовую деятельность в следующих отраслях народного хозяйства Республики: промышленность – 1 596 человек; строительство - 882 человека; производство - 614 человек, торговля и общественное питание – 617; ЖКХ – 356; здравоохранение и спорт – 166; транспорт - 108 человек; сельское хозяйство - 113 человек. На 2013 год установлена эта же квота в 4 800 человек.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПРОГРАММ ОРГАНИЗОВАННОГО НАБОРА ВРЕМЕННЫХ ИНОСТРАННЫХ РАБОТНИКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конец 20 - начало 21 века характеризуется существенным изменением причин миграции населения. Вынужденная миграция, связанная с различными военными, религиозными и этническими конфликтами, уступает свое место вынужденной трудовой миграции, основной причиной которой является экономическая составляющая. Трудовая миграция становится одним из важнейших факторов современных международных отношений, которые, в свою очередь, развиваются по пути дальнейшего взаимодействия демографически активных государств, имеющих серьезные выталкивающие факторы с одной стороны, и государств-реципиентов, где низкая рождаемость и демографическое старение населения определяет потребность в мигрантах.

Все без исключения государства в мире участвуют в процессах, так или иначе связанных с обменом трудовыми ресурсами, либо в качестве государства исхода, либо в качестве государства приема рабочей силы. Зачастую такой обмен трудовыми ресурсами происходит на определенный срок, после которого трудовые ресурсы возвращаются в государство происхождения. Несомненным плюсом такой миграции является возможность трудовых мигрантов не только улучшать материальное положение своих семей, но и приобретать новые знания и опыт, то есть повышать качество человеческого капитала, в то же самое время, продолжая жить и связывать перспективы своей жизни с родными местами и родственной себе этнокультурной средой.

Длительное совместное сосуществование в рамках СССР предопределило устойчивые миграционные связи между Российской Федерацией и ее соседями - государствами - участниками СНГ. В связи с этим существенный интерес представляют механизмы организованного набора граждан государств-участников СНГ, осуществляющих временную трудовую деятельность на территории Российской Федерации. Многие эксперты в области миграции обращают внимание на то, что трудовая миграция в Россию из стран СНГ молодеет, а, следовательно, возникают проблемы владения русским языком и профессиональной подготовки.

Таким образом, вопросы профессиональной подготовки и переподготовки, а также изучения русского языка необходимо решать не только непосредственно в государстве трудоустройства, закрепляя это требование необходи-

мыми законодательными нормами, но и на домиграционном этапе. Это позволит привлекать в экономику Российской Федерации профессионально подготовленных, востребованных мигрантов, что, в свою очередь, будет оказывать содействие потенциальным мигрантам в поиске более высокооплачиваемой работы, получению необходимых профессиональных навыков для их дальнейшего развития и освоении новых технологий.

Одним из путей решения такой задачи может стать развитие системы организованного привлечения трудящихся мигрантов. Непосредственно под организованным набором иностранной рабочей силы понимается комплекс мероприятий, применяемых в целях обеспечения работниками из числа иностранных граждан хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в Российской Федерации. Организованное привлечение иностранных работников к конкретному работодателю будет способствовать упорядочению процессов внешней трудовой миграции и усилению социальной и правовой защищенности иностранных работников.

Реализация организованного привлечения иностранных работников предусматривает создание центров домиграционной подготовки, в задачи которых входит профессиональная подготовка потенциальных мигрантов, изучение ими русского языка и миграционного законодательства, культурных норм и традиций России. Помимо центров домиграционной подготовки, важной составляющей частью механизма организованного набора является медицинское освидетельствование потенциальных трудящихся мигрантов непосредственно в государстве их постоянного проживания.

Организованный набор также предусматривает усиление взаимодействия государства трудоустройства и государства постоянного проживания по возвращению иностранных работников после истечения срока их трудового договора, в том числе путем заключения соглашений о реадмиссии. При этом законодательное обеспечение организованного привлечения иностранных работников в виде международных договоров Российской Федерации позволит обойтись без существенных изменений в миграционное законодательство России. Схожие практики применяются и в ряде европейских государств. Наиболее известными программами являются программы привлечения сезонных работников в Германии, пилотная программа циркулярной миграции «Синие птицы» в Нидерландах, программа сезонного привлечения сельскохозяйственных работников в Канаде, схема привлечения сезонных работников в Новой Зеландии. Указанные программы предполагают непременно возвращение трудящихся мигрантов в государства постоянного проживания после истечения срока действия их контрактов, имеют законодательное обеспечение в виде международных договоров, предусматривают профессиональную подготовку.

Данное направление развития миграционной политики России нашло свое отражение в утвержденной в 2012 году Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. Концепция отражает системный подход к решению миграционных проблем, учитывает приемлемый международный опыт, гуманистическую направленность и толерантное отношение к мигрантам, ориентирует на обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, ее национальной безопасности, а также прав и свобод человека и гражданина. В указанной Концепции отражается объективный анализ миграционных процессов, происходящих в Российской Федерации, с учетом их влияния на экономическое, социальное и демографическое развитие нашей страны, как в настоящее время, так и в прогнозируемом будущем. Именно поэтому программы организованного набора в частности, как и трудовая миграция в целом, занимает значимое место в указанной Концепции.

В заключение, хотелось бы обратить внимание на то, что механизм организованного набора иностранных работников – это, в том числе, взаимовыгодное сотрудничество государства трудоустройства и государства постоянного проживания.

Спасибо за внимание

ОПЫТ РАБОТЫ ЦЕНТРА ТРУДОУСТРОЙСТВА ГРАЖДАН ЗА РУБЕЖОМ ПО ТРУДОУСТРОЙСТВУ ГРАЖДАН КЫРГЫЗСТАНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На сегодняшний день, Российская Федерация занимает второе место в мире после США по количеству мигрантов, которые находятся на территории данной страны. В Кыргызской Республике, миграция сильно повлияла на судьбу наших соотечественников. Это связано с тем, что после приобретения независимости в первую очередь наблюдался массовый отток представителей некоренного населения, которые уезжали на свою историческую родину. В первую очередь - это немцы, татары, евреи. Далее с 1995 по 2005 годы так же на постоянное место жительства начали выезжать представители других национальностей - русские, казахи, узбеки. Начиная с 2006 года по сегодняшний день, миграция в стране носит ярко выраженный трудовой характер, когда граждане титульной нации выезжают на заработки за пределы своей страны. В связи с этим миграция носит ярко выраженный сезонный характер (пик оттока наблюдается в весенний период, а в осеннее - зимний период соотечественники возвращаются). Всего с момента приобретения независимости пределы Кыргызской Республики безвозвратно покинули более 900 000 граждан. Следует отметить, что в первую очередь граждане КР уезжали в другие постсоветские страны.

Сейчас порядка 81 % трудовых мигрантов из Кыргызской Республики трудятся в России. Ежегодно в Российской Федерации трудятся порядка 500 000 граждан Кыргызстана. Второй по численности страной приема киргизских мигрантов идёт Казахстан (16% от общего потока трудовой миграции) - 70 000 граждан Кыргызской Республики. При этом в 2011 г. в России из более чем 500 000 наших граждан, разрешения на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации получили порядка 100 000 человек, патенты – около 50 000 человек, на миграционном учёте состоят 315 000 человек.

Немаловажное значение в миграционном процессе занимают денежные переводы. Для Кыргызской Республики денежные переводы в настоящее время имеют огромное значение, т.к. процентное соотношение денежных переводов к ВВП страны составляет порядка 25-30%. По итогам 2012 года, денежные переводы превысили 1, 5 млрд. долл. США. По исследованию Всемирного банка за 2011 г. был составлен рейтинг стран по процентному соотношению

уровня денежных переводов к ВВП страны. Таджикистан в данном списке занимает 1 место (47%), Кыргызстан занимает третью строчку. Денежные переводы уходят преимущественно на внутренние потребности самой семьи, т.е. нельзя говорить о том, что денежные трансферты могут повлиять на развитие экономики нашей страны. Конечно, семья может открыть на эти деньги небольшой бизнес, чтобы прокормить свою семью, но не более того. Установлено, что 55% денежных переводов расходуются на повседневные нужды, 14% - на крупные покупки (бытовая техника, автомобили).

В Кыргызской Республике действует три основных закона, регулирующих миграционные процессы: Закон «О внутренней миграции», Закон «О внешней миграции», Закон «О внешней трудовой миграции». В октябре прошлого года между МВД КР и ФМС России было подписано соглашение о реадмиссии. В настоящее время данное соглашение находится на ратификации в парламентах обеих стран. Помимо данного соглашения с Российской Федерацией также обсуждается соглашение об организованном наборе. В Кыргызской Республике существует Центр по трудоустройству граждан, который занимается предвыездной подготовкой граждан. Данный центр был введен в действие при финансовой поддержке МОМ. Также был организован совместный пилотный проект с ФМС России по специальной подготовке граждан Кыргызской Республики для трудоустройства в Российской Федерации.

С 2007 года мы организуем программу по организованному набору наших граждан в Республику Южная Корея. Данная программа предусматривает комплекс мер, включающие обучения языку страны приема, прохождение тестирования, обучение основам миграционного законодательства, открытие визы, получение трудового контракта и его подписание до выезда за пределы страны. Следует отметить, что защита прав трудовых мигрантов гарантирована Министерством занятости и труда Кореи в течение всего времени пребывания в Южной Корее. На сегодняшний день 2 000 граждан Кыргызской Республики выехали в Южную Корею по данной программе. Конечно, это мало, но ни один наш гражданин не подвергся нарушению своих прав на территории Южной Кореи, не был необоснованно уволен с работы и исправно получал зарплату. Конечно, имели место разные случаи, но при любой ситуации на каждый случай предусмотрена помощь со стороны государственных органов в Корее. Помимо Корейской программы, есть и другие направления. Заключен договор с ОАЭ, готовится соглашение об организационном наборе с Саудовской Аравией.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ЗАНЯТОСТИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН – ДОМАШНИХ РАБОТНИКОВ. ОСНОВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ЗАЩИТЫ ТРУДОВЫХ ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ДОМАШНИХ РАБОТНИКОВ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА

Моя задача - рассказать о международных стандартах занятости иностранных домашних работников, а также об основных инструментах защиты трудовых прав данной категории.

Сам термин «домашний работник» определен Конвенцией МОТ о достойном труде для домашних работников, которая была принята в 2011 году. «Домашний работник» означает любое лицо, занимающееся домашним трудом в рамках трудового правоотношения. Безусловно, формулировка может вызывать определенные вопросы с юридической точки зрения. Применительно к ситуации в России, например, не все домашние работники работают в рамках трудового правоотношения. Зачастую это могут быть гражданско-правовые отношения. Другой вопрос заключается в том, что Конвенция ограничивает домашних работников только теми лицами, которые заняты домашним трудом. Опять же, применительно к российской реальности, в данной ситуации смогут находиться также и те, кто занят в строительстве и ремонте, те, кто занят в сельском хозяйстве, и те, кто оказывает транспортные и другие услуги. По этой Конвенции, данная категория работников не подпадает под определение «домашних работников», но, тем не менее, в отношении них имеются другие международные правовые рамки.

Лицо, занимающееся домашним трудом на нерегулярной основе, не является домашним работником. Тут опять же возникает вопрос, насколько данное положение справедливо установлено в Конвенции. По какой причине такие домашние работники исключены из положений конвенции остается не ясным.

В качестве глобального тренда мы можем видеть, что домашние работники на самом деле являются очень уязвимой категорией трудящихся мигрантов. Они представляют существенную часть всех мигрантов. Как правило, они наиболее ущемлены в правах, т.к. многие из них трудятся в неформальном секторе. Как правило, достаточно большая часть из них это женщины. Достаточно много домашних работников имеют сложности в защите своих прав. То есть защита домашних работников представляется довольно сложным процессом. Например, насколько в силе будет инспектор по труду прийти в частный дом

и проверить условия труда домашнего работника?

Среди основных нарушаемых прав мигрантов - домашних работников можно выделить следующие группы прав:

- 1) в области труда / занятости / отдыха - условия труда; оплаты труда, страховых / пенсионных взносов; условий отдыха; продолжительности труда; безопасности труда.
- 2) в области базовых прав человека - право на экстренную медицинскую помощь; защита от рабства; защита от произвольного ареста и содержания под стражей; право на свободное передвижение; право на признание собственной правосубъектности; защита от незаконного вмешательства в семейную и частную жизнь; право на свободу совести и вероисповедания.

Таким образом, сложности в защите прав возникают не только в области труда и занятости, но и в области соблюдения базовых прав человека для домашних работников. Также довольно часто в отношении них нарушается уголовное или административное право. Этот список составлен на основе многочисленных докладов как государственных органов в Международную Организацию Труда, так и неправительственных организаций, которые профильно занимаются защитой прав домашних работников, и трудящихся мигрантов в целом, а также в отчётах международных организаций.

Имеется также очень много публикаций по вопросам условий труда, оплаты труда, страховых взносов, безопасности труда. В области прав человека, например, Европейское Агентство по Фундаментальным Правам Человека в 2011 году провело исследование по соблюдению базовых прав человека в странах Евросоюза. В результате, выявилось, что достаточно серьезные нарушения базовых прав человека трудящихся мигрантов, включая домашних работников, имеют место и на территории Европейского Союза. Они включают в себя и отсутствие права на экстренную медицинскую помощь, и отсутствие права на отправление собственного религиозного культа, на признание правосубъектности иностранных домашних работников в области защиты труда и занятости.

Основными преступлениями против домашних работников являются: физическое насилие, эксплуатация, сексуальное насилие, содержание в подневольном состоянии. По данным неправительственных организаций и правительственных служб, некоторые трудящиеся мигранты домашние работники годами не могут покинуть домохозяйство, где они работают. Также, основными преступлениями против домашних работников являются незаконное лишение или ограничение свободы, невыполнение договорных обязательств, доведение до самоубийства, нанесение вреда здоровью, торговля людьми. Согласно отчетам Migrants Rights International, каждый месяц регистрируется от

10 до 15 случаев доведения до самоубийства иностранных домашних работников.

Основными международными нормативно-правовыми актами, которые касаются в целом прав трудящихся мигрантов и прав иностранных домашних работников в частности, являются:

- Международный Пакт о гражданских и политических правах;
- Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах;
- Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей;
- Конвенция о принудительном труде (МОТ 29);
- Конвенция МОТ № 88 «Об организации службы занятости»;
- Конвенция о работниках-мигрантах (МОТ 97);
- Конвенция о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения (МОТ 143).

На сегодняшний день, принято достаточно большое количество международных нормативных актов, которые, тем или иным образом затрагивают права мигрантов. Это акты как общего характера (например, Пакт об экономических и социальных и культурных правах), так и профильные (например, Конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов и семей).

Отдельно, следует упомянуть о Конвенциях Международной организации труда:

- Конвенция МОТ № 96 о платных бюро по найму;
- Конвенция МОТ № 105 об упразднении принудительного труда;
- Конвенция МОТ № 111 о дискриминации в области труда и занятий;
- Конвенция МОТ № 157 об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения;
- Конвенция МОТ № 181 о частных агентствах занятости;
- Конвенция МОТ № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда;
- Конвенция МОТ № 189 о достойном труде для домашних работников (2011 г.) Данная Конвенция вступит в силу в ноябре 2013 года. Два государства, отправляющих рабочую силу- Парагвай и Аргентина, и одно государство, принимающее иностранную рабочую силу- Маврикий, ратифицировали данную Конвенцию.

Помимо вышеупомянутых нормативных документов, существует ряд региональных правовых документов, касающихся защиты прав иностранных домашних работников.

- Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) и протоколы к ней;
 - Протокол 4 (Strasbourg, 1963): свобода передвижения, запрет высылки собственных граждан, право на возвращение, запрет коллективной высылки;
 - Протокол 7 (Strasbourg, 1984): регулирование порядка высылки граждан;
 - Протокол 12 (Rome, 2000): запрет дискриминации;
- Европейская социальная хартия (1961 г.) / Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии (1988 г.);
- Европейская конвенция о правовом положении трудящихся-мигрантов (1977г.);
- Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1987г.);
- Нормативные документы СНГ, ЕврАзЭС, ТС.

Нормы международных правовых документов, обозначенных выше, отвечают на те вызовы, с которыми сталкиваются трудящиеся мигранты, и в первую очередь они фокусируется на защите всех прав всех трудящихся мигрантов, включая мигрантов- иностранных работников. Основные положения международных норм права таковы:

В сфере занятости:

- Свобода объединения, право участия в профсоюзных организациях, право на ведение коллективных переговоров, в том числе для мигрантов с неурегулированным правовым статусом;
- Меры по охране труда в секторах, где заняты преимущественно мигранты (например, строительство, сельское хозяйство, сектор домашних услуг, работа в домашнем хозяйстве);
- Права, вытекающие в связи с прошлой работой - вознаграждение (заработная плата за прошлую работу, в том числе для незаконно находящихся мигрантов), социальное обеспечение;
- Равенство с гражданами страны пребывания по вопросам условий труда и оплаты;
- Минимальные требования к трудовым контрактам.

В области экономических, социальных и культурных отношений:

- Право на экстренную медицинскую помощь;
- Право на равный доступ детей к образованию, в том числе детей мигрантов с неурегулированным правовым статусом;

- Право на культурную самобытность;
- Законные трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют право на обеспечение жильем, на равный доступ к социальному обеспечению и здравоохранению, на защиту единства семьи, на доступ к рынку труда.

Специальные права:

- Защита против конфискации или уничтожения документов;
- Право на консульскую защиту- один из наиболее действенных видов защиты;
- Право на перевод заработанных средств;
- Право на получение информации о положениях Конвенции.

Важно отметить, что в Конвенции «О достойном труде для домашних работников» одна из статей предусматривает, что последние должны получать часть заработной платы наличными, не реже одного раза в месяц, и эта плата не должна быть полностью натуральной.

Международными механизмами защиты прав трудящихся мигрантов в рамках ООН являются Совет ООН по правам человека, профильные специализированные структуры (такие как Офис Верховного Комиссара по правам человека), а также механизмы, предусмотренные в рамках международных конвенций. Такими механизмами, в частности, являются Комитет по правам человека, Комитет по защите прав трудящихся мигрантов, Комитет по экономическим социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Необходимо отметить, что все международные механизмы защиты адресованы не на оказание непосредственной срочной помощи мигрантам, а созданы для того, что бы определить основные направления в области защиты прав человека. Они проиллюстрируют государствам-участникам существующую ситуацию и направления, где государства не выполняют свои обязательства. Для непосредственной и срочной защиты прав конкретных мигрантов в каждой стране существуют национальные механизмы защиты прав (судебные и административные).

Конвенцией МОТ «О достойном труде для домашних работников» установлены минимальные стандарты обращения с домашними работниками. Такими являются: установление минимального возраста; мер по эффективной защите прав домашних работников; систем по рассмотрению жалоб от домашних работников, а также установление минимальных стандартов труда, отдыха, безопасности, оплаты труда, социальной защиты; стандартов регулирования деятельности рекрутинговых агентств. Отдельно, в рекомендации о достойном труде для домашних работников №201 рассмотрены более подробно положения Конвенции и предложены меры, которые государство может предпринять

для более эффективной защиты прав иностранных домашних работников.

На национальном уровне можно выделить целый ряд лучших практик защиты прав иностранных домашних работников, которые могут включать:

- Установление доступных и простых процедур получения разрешения для осуществления деятельности домашних работников;
- Установление четких требований для соглашений и договоров (стандартные пункты, которые должны включаться в договор), условий и частоты оплаты;
- Установление четких минимальных стандартов труда и отдыха (минимального уровня оплаты труда, уважения личной жизни домашних работников и другие);
- Установление механизмов подачи жалоб и механизмов контроля работодателей;
- Возможность смены работодателя, вопросы участия в профессиональных союзах.

В заключении, необходимо отметить, что домашние работники, как уже упоминалось выше, являются наиболее уязвимой категорией среди трудящихся-мигрантов и государствам необходимо обеспечить меры дополнительной защиты их прав и интересов.

ОПЫТ РАЗРАБОТКИ НОРМАТИВНЫХ ДОКУМЕНТОВ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ВВЕДЕНИЕ ПАТЕНТОВ КАК РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В своём докладе я хотела бы обозначить актуальные вопросы осуществления мигрантами трудовой деятельности в Республике Казахстан. Сложность действующего правового механизма практически исключает привлечение иностранной рабочей силы физическими лицами, в этой связи значительная часть мигрантов из Центральноазиатского региона работает в стране нелегально. При этом при въезде и регистрации они указывают, что прибыли по частным делам, а также адреса, по которым фактически не проживают. За 2 года зарегистрировано свыше 2 млн. иностранцев и из них почти 1 млн. человек – это граждане главных стран-доноров трудовой миграции, т.е. Узбекистана, Таджикистана, Кыргызстана. При этом менее 1% иностранных граждан в графе «цель приезда» указали трудовую деятельность, 96% иностранцев назвали частную цель.

Министерство Внутренних дел Республики Казахстан совместно с Министерством Юстиции, Министерством Финансов, Министерством Труда и Соцзащиты, а так же другими госорганами проработан новый механизм осуществления трудовой деятельности трудящимися мигрантами. При содействии МОМ изучена мировая практика осуществления регулирования и организации привлечения иностранной рабочей силы. Покидать родные места людей заставляет безработица и низкий уровень жизни. Так, например, официальный уровень безработицы в Узбекистане в 2009 году составил около 0,6%, образовательный уровень кыргызской и узбекской миграции, в отличие от турецкой и китайской, очень низкий. Этим объясняется специфика занятости мигрантов. Они заняты в сферах неквалифицированного труда. В трудовую миграцию вовлечены почти все группы населения.

На сегодняшний день Республика Казахстан ратифицировала 17 Конвенций МОТ. Принят Закон «О миграции населения», к которому получены рекомендации международных организаций. При разработке законопроекта по трудовой миграции был учтён опыт системы трудовых патентов, применяемый в Российской Федерации. По схожей схеме был разработан механизм привлече-

ния трудовых мигрантов физическими лицами, для ремонтных и хозяйственных работ, ухода за детьми и других услуг.

Проект закона предусматривает внесение изменений и дополнений в трудовой и налоговый кодексы, а так же Закон «О миграции населения». В Трудовой Кодекс вносятся дополнения, предусматривающие заключения трудового договора с иностранным работником в пределах срока, установленного разрешением на осуществление трудовой деятельности у физических лиц. Налоговый Кодекс дополняется нормами, регулирующими порядок исчисления уплаты мигрантами индивидуального подоходного налога. Мигрант будет вносить предварительный платёж по индивидуальному подоходному налогу в размере 2 расчётных показателей (3 236 тенге = 20\$) за каждый месяц, на который оформляется разрешение. Дополнения в Закон «О миграции населения» определяют порядок выдачи иностранцам разрешения на осуществление трудовой деятельности у физических лиц. Закон распространяется на граждан стран СНГ, для которых предусмотрен безвизовый режим въезда, к которым относятся граждане стран Центральной Азии, составляющими основную массу нелегальных трудовых мигрантов. Разрешение будет выдаваться на срок от 1 до 3 месяцев, и может быть продлено до 1 года. Иммигрантами заключается трудовой договор на выполнение работ в домашнем хозяйстве, а так же оказание услуг по ремонту недвижимого имущества у физических лиц.

Принятие законопроекта позволит создать механизм легализации нелегальных трудовых мигрантов в стране и усилить контроль над их пребыванием, увеличить поступление в бюджет за счёт уплаты трудовыми мигрантами подоходного налога, снизить коррупционную составляющую, т.к. труд мигрантов будет выведен из теневой в легальную сферу. Также появится возможность получать достоверную информацию о трудовой миграции, осуществлять анализ и прогнозировать развитие рынка труда.

БАЛЛЬНАЯ СИСТЕМА ОТБОРА МИГРАНТОВ: ВЗГЛЯД ИЗ РОССИИ

Мое сегодняшнее выступление не случайно названо «Балльная система: взгляд из России». Во-первых, данная тема в настоящее время достаточно активно обсуждается в экспертном сообществе, которое непосредственно занимается модернизацией миграционной политики в Российской Федерации. Во-вторых, отношение в Российской Федерации к балльной системе является в какой-то степени идеалистическим, причем как в позитивном, так и в негативном смысле. Мой доклад будет представлять оценку балльной системы отбора мигрантов и отражать мнение российского экспертного сообщества к данному вопросу применительно к ситуации в Российской Федерации.

Лозунг последней переписи населения в России звучал как «России важен каждый», и данное утверждение не является случайным. Именно с точки зрения будущего развития России, страны с огромной территорией и относительно малочисленным населением, нашей стране действительно важен каждый. Причём в самых разных смыслах этого слова. Хотелось бы подчеркнуть, что, к сожалению, в настоящее время миграция зачастую обсуждается исключительно в контексте экономическом, хотя это сужает дискуссию, так же принижает роль этого процесса в развитии, по крайней мере, в России. Тем самым упускаются из виду различные проблемы гуманитарного, социального характера, которые сопровождают этот процесс. Хотя как таковые эти вопросы, например, воссоединения семьи, являются одними из центральных проблем, которые стоят перед практиками и политиками, которые управляют миграционными процессами.

Если отталкиваться от лозунга «России важен каждый», то нельзя не отметить, что изменения, которые происходят в российском миграционном законодательстве и в миграционной политике в последние годы, носят фундаментальный характер, не смотря на то, что критиков Государственной концепции миграционной политики много. Хотелось бы обратить внимание на две цитаты, которые, разделены по времени двумя с половиной столетиями. Первая цитата из Екатерины II, Наказа, данного Комиссии о составлении проекта нового уложения (1767 год): «Россия не только не имеет довольно жителей, но и обладает ещё чрезмерным пространством земель, которые не населены, ни же обработаны. Итак, не можно сыскать довольно ободрений к размножению народа в государстве». Вторая цитата - из современности. 13 февраля 2013 года, выступление Президента Российской Федерации, В. В. Пу-

тина, Строительство справедливости. Социальная политика для России: «На нашей территории сосредоточено порядка 40 процентов мировых природных богатств. А население – это лишь 2 процента от жителей Земли. Смысл сложившейся ситуации очевиден. Не реализовав масштабный, долгосрочный проект демографического развития, наращивания человеческого потенциала, освоения своих территорий, мы рискуем превратиться в глобальном смысле в «пустое пространство», судьба которого будет решаться не нами».

Несмотря на разделение во времени, обе они относятся к одной и той же проблеме – демографического развития России и важности долгосрочного проекта демографического развития и наращивания человеческого потенциала. Это как раз глобальное видение той проблемы, которая выходит за рамки и демографии, и экономики и которую можно определить в целом, как проблема долгосрочного развития Российской Федерации. Зачастую, при обсуждении вопросов миграции, основное внимание уделяется проблемам краткосрочного характера. На самом деле, здесь нужно видеть долгосрочную перспективу, и ориентироваться и реализовывать задачи долгосрочного характера, порой несмотря на жесткую критику со стороны общественного мнения.

Балльная система отбора мигрантов как правил связана с программами долгосрочной миграции, программами переселенческого характера и ориентирована на долгосрочные цели и задачи развития страны. Применительно к таким программам долгосрочной миграции выделяются два параметра миграционной политики: количественный и качественный. В плане качественном, можно говорить о двух аспектах миграционного процесса: 1. Вопросы, которые интересуют принимающее сообщество; 2. Вопросы, которые относятся самих мигрантам. Если мигрант к миграции не готов, то это создает трудности в первую очередь для него, и для страны – приёма. Об этом должны помнить специалисты и практики и в странах, принимающих мигрантов, и в странах исхода.

Если бы не осуществлялась постоянная миграция в Российскую Федерацию, то ее население было бы на 7-8 миллионов человек меньше. Данные цифры являются кумулятивным эффектом постоянной миграции за последние двадцать лет. В качестве примера, хотелось бы обратить внимания на город Москву, которая является одним из полюсов демографического роста в Российской Федерации. Население Москвы за постсоветский период увеличилось на 3 млн. человек. Но если в целом подойти к процессу формирования населения, то сейчас фактически население Москвы на 40% состоит из мигрантов и из них примерно одна третья часть – это международные мигранты. Такие оценки нам позволяет сделать данные переписей населения, которые проводились в 2002 и 2010 годах.



Другим важным моментом является перспективы будущего демографического и социального развития страны. В ближайшие 15-20 лет Россию столкнется с серьезными демографическими проблемами, с которыми страна уже начала сталкиваться сегодня. Прежде всего, произойдет резкое сокращение численности населения в трудоспособных возрастах, причем такой прогноз дается при достаточном оптимистичном демографическом прогнозе для Российской Федерации (общая численность населения стабилизируется). Численность населения в трудоспособных возрастах сократится на 10 миллионов человек, произойдет старение населения трудоспособного возраста.



Кроме этого, очень остро стоит вопрос о развитии отдельных территорий. Но я ещё раз хочу обратить внимания, что с одной стороны это экономика, а

другой стороны - это развитие, развитие отдельных территорий. Последняя перепись населения показала, что в Российской Федерации происходит процесс сокращения населения, градиент сокращения численности населения с дальневосточных территорий смещается в центральную Россию. Именно в Центральной России с 2003 по 2010 год численность населения сократилась на треть в отдельных областях, что в долгосрочной перспективе может привести к тому, что многие территории нашей страны могут выпасть вообще от процесса развития. А там же есть какая то инфраструктура, которая на самом деле обеспечивает те же связи Москвы и других городов, дороги, нефтепроводы, газопроводы и т.д., обслуживающий сектор. Тут и обостряется вопрос о том, где же взять это население.

Помимо количества, существует еще и вопрос качества мигрантов, и именно успешное решение данного вопроса обеспечивает успех любой миграционной политики. Когда мы говорим о миграционной политике, то, помимо вопроса «сколько», должны отвечать на вопросы «кого» и «кто должен приезжать в страну». При этом понятие «отбор» не должно пугать, так как фактически любая деятельность человека связана с теми или иными «фильтрами».



Миграция также является формой социального отбора, который существует независимо от того, существуют ли специальные программы или нет. Эти параметры задаёт рынок труда, правила и процедуры пересечения границы и т.д. Соответственно, если говорить о тех миграционных каналах или фильтрах, которые задаются и позволяют мигрантам пересекать границы, переезжать на долгих срок или постоянно в страну, то можно выделить не-

сколько категорий мигрантов. Это экономические мигранты, родственники, репатрианты, беженцы и т.д. Каждая категория мигрантов задаётся определенными признаками.

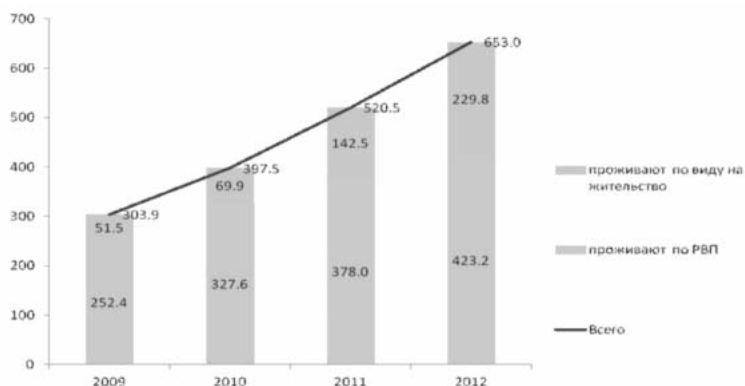
Собственно балльная система – это одна из подобных институциональных систем, которая формируется в рамках миграционной политики и позволяет формировать категорию экономических мигрантов. Миграция родственников, миграция репатриантов, студентов – обеспечивается и поддерживается другими системами, правилами и критериями отбора. Контингент, который отбирается в рамках балльных систем - отбирается по определенным социально-экономическим характеристикам.

Какова же сегодняшняя ситуация в системе регулирования постоянной миграции в Российскую Федерацию? Прежде всего, можно сказать, что успех (7-8 млн. человек) миграционного прироста, который в свою очередь обеспечивался примерно притоком 14 млн. мигрантов, в значительной степени был обеспечен российскими гражданами. Наша статистика показывает, что более 80% постоянных мигрантов за последние 10 лет – это граждане России. Фактически, гражданство являлось условием переселения. К настоящему времени, потенциал российских граждан за рубежом сократился, но в то же самое система адаптации и привлечения иностранных граждан на постоянное проживание в Россию до сих пор не сформировалась и, к сожалению, пока остаются ещё на уровне начала 2000-х годов.

Какие же иммиграционные программы в настоящее время существуют в Российской Федерации? Прежде всего, это программа переселения соотечественников, но её экономическая и демографическая эффективность небольшая, около 50 000 переселенцев переселилось в рамках данной программы с 2008 по 2011 год. В 2010 году, в России также появилась программа по привлечению высококвалифицированных специалистов. Данной категории мигрантов предоставляется вид на жительство до трех лет с возможностью пролонгации. Но таких специалистов пока немного, в период 2010- 2012 годов прибыло 15 500 человек. Для остальных иностранцев условием получения вида на жительство является получение разрешения на временное проживание (РВП). Выдача РВП ограничивается квотами; вне квот РВП может получить узкая категория близких родственников. В таблице ниже представлена динамика численности иностранных граждан в Российской Федерации с разрешениями на временное проживание и видами на жительство.

В то же время, решение демографических задач предполагает совсем иных категорий и количественных величин миграционного потока. Что же касается большей части иностранцев, то их превращение в постоянных жителей страны регулируется двумя институтами - разрешением на временное проживание и вид на жительство. Разрешение на временное проживание ограничивается

квотами и природа этих квот до конца не понятна, процедуры не до конца прозрачны, занимает время, требует финансовых ресурсов, иногда несет коррупционную составляющую. Условия и критерии получения статуса постоянного жителя крайне ограничены.



Данный сюжет был поднят в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. Среди целей данной Концепции были названы: а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации; б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации; в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

В числе основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации в области постоянной миграции были определены следующие задачи:

- содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и возвращению эмигрантов;
- содействие переселению на постоянное место жительства квалифицированных специалистов, а также иных иностранных работников, востребованных на российском рынке труда;
- создание условий для миграции в Российскую Федерацию предпринимателей и инвесторов;
- содействие переселению в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях воссоединения семей;
- стимулирование миграции в Российскую Федерацию молодежи, имеющей особо востребованные на российском рынке труда профессии и

специальности, включая выпускников российских образовательных учреждений профессионального образования из числа иностранных граждан;

- модернизация институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство;
- создание балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство.

Другим важным направлением является модернизация миграционных институтов, в частности, института разрешения на временное проживание и вида на жительство. В частности, предполагается введения возможности получения вида на жительство независимо от наличия разрешения на временное проживание. Еще одной задачей реформирования, поставленной в Концепции государственной миграционной политики, является создание балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство. При этом обращая внимание, что другие каналы временной миграции останутся действовать и развиваться. Например, также предполагается развитие канала воссоединения семей, который в настоящее время ограничен кругом ближайших родственников.

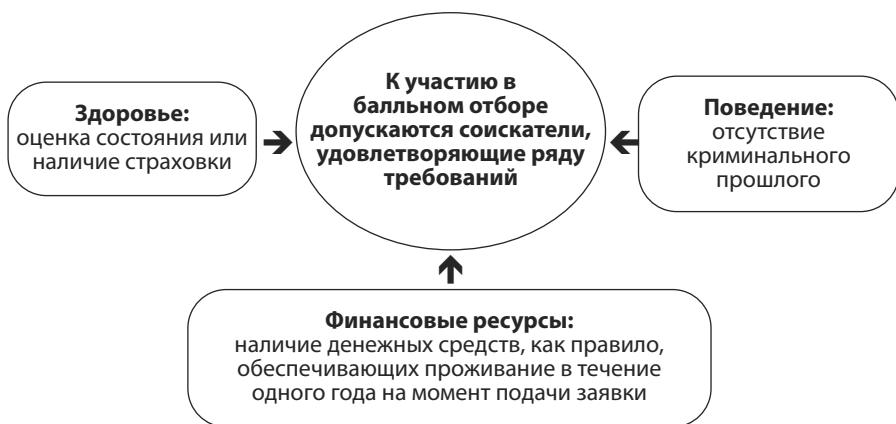
Балльная система - форма отбора, согласно которой мигрант допускается в страну на постоянное проживание, для временного проживания и занятости в зависимости от набранных им баллов, измеряющих степень соответствия некоторых характеристик потенциальных мигрантов определенным критериям. Разрешение на иммиграцию или работу получают те, кто наберет достаточную сумму баллов. Перечень тестируемых характеристик и критерии их оценки устанавливают государственные институты.

Основная задача балльной системы - отобрать среди потенциальных мигрантов тех, кто обладает наилучшими характеристиками с точки зрения развития страны в настоящем и будущем, и интеграции в принимающий социум. Целями такого отбора являются: а) экономические (накопление человеческого капитала, смягчение диспропорций на рынке труда); б) демографические (обеспечение роста населения, тормоз старения); в) социокультурные (например, поддержание культурного разнообразия в стране); г) геополитические (привлечение мигрантов в малонаселенные территории).

Балльные системы ориентированы на накопление человеческого капитала и цели долгосрочного развития страны. Смысл балльной системы состоит в том, что государство приоткрывает двери, но при этом задаёт определенные критерии допуска - социально-демографические, экономические, которые характеризуют качество мигрантов. По каждому из критериев, происходит оценка качеств и выводится общая сумма баллов, набранных мигрантов. Если

мигрант набрал пороговое значение, то он получает возможность приехать в страну.

При этом, необходимо, чтобы в балльной системе не должны быть заложены критерии дискриминационного порядка. Не должно быть отбора по стране происхождения, по этнической принадлежности. Всё основано на личных качествах. Другое дело, что личные качества мы можем оценить по разным характеристикам, но это другой момент. Во всем мире важны такие показатели, как отсутствие криминального прошлого, состояние здоровья и финансовые ресурсы, которые отражены в перечне предварительных требований к мигрантам (таблица ниже).



В таблице ниже кратко представлены страны, в которых действует балльная система:

Страна	Год открытия	Тип миграции	Количество мигрантов (2010)
Канада	1967	Постоянная	156 тыс.
Австралия	1989	Постоянная	61 тыс.
Новая Зеландия	1991	Постоянная	15 тыс.
Великобритания	2002	Трудовая (ВКС), бессрочный вид на жительство через пять лет	20,5 тыс.
Гонконг	2006	Трудовая (ВКС), бессрочный вид на жительство через 7 лет	2 094 (до 2011)
Дания	2007	Трудовая (ВКС), бессрочный вид на жительство через 7 лет	1,5 тыс.
Япония	7 мая 2012	Трудовая (ВКС), вид на жительство через 5 лет	...

Основные оцениваемые характеристики в 2011/12 годах были таковы:

Критерии	Канада	Австралия	Новая Зеландия	Велико-британия	Дания	Япония
Возраст	+	+! (до 50 лет)	+	+	+	+(до 40 лет)
Образование	+	+	+	+	+	+
Опыт работы	+	+	+		+	+
Знание языка	+!	+!	!	!	+!	+!
Предложения работы	+!		+			
Опыт работы/учебы в стране	+	+	+	+	+	+
Характеристики супруга	+	+	+			
Родственники	+		+			
Профессия	!	!	+		+	+!
Зарплата				+(дома)		+(дома)

В таблице ниже представлен вклад отдельных характеристик в итоговую минимальную «проходную» сумму баллов (в %).

Критерии	Канада	Австралия	Новая Зеландия	Велико-британия	Дания	Япония
Возраст	15	46	21	28	15,0	21
Образование	37	31	54	67	105	42
Опыт работы	32	23	63		15	28
Знание языка	36!	31!	!	!	35	14
Предложения работы	22		57			
Опыт работы/учебы в стране	15	31	25	7	10	
Характеристики супруга	22	8	14			
Родственники	8		7			
Профессия	!	!	14		15	
Зарплата				60		57
Иное						21-42
Минимум баллов	67	60	100	75	105	70

Среди основных достоинств балльной системы эксперты выделяют следующие характеристики:

- 1) прозрачность механизмов отбора и слабая зависимость этой процедуры от бюрократии;
- 2) ясность целей миграционной политики, направленных в первую очередь на увеличение объема человеческого капитала в стране. Это создает благоприятное отношение к иммигрантам в обществе;
- 3) Гибкость: Правительства могут изменить параметры системы с учетом происходящих изменений, потенциальные мигранты - улучшить свои характеристики.
- 4) Содействует реализации долгосрочных целей развития страны путем накопления человеческого капитала;
- 5) Эффективная интеграция мигрантов;
- 6) при условии учета интересов фирм и компаний в отборе иммигрантов, балльная система позволяет правительству адаптировать систему к ожидаемым изменениям профессионально-квалификационной структуры рынка труда.

Среди недостатков балльной системы, эксперты выделяют следующие моменты:

- 1) Не учитываются в полной мере текущие потребности рынка труда: «спрос» и интересы работодателей;
- 2) Часть иммигрантов приезжает без трудовых контрактов, и нет гарантий, что они используют свой профессиональный опыт и знания (“Brain waist”);
- 3) Критерии оценок быстро устаревают и требуют пересмотра (в т.ч. из-за растущего «конкурса»);
- 4) Спорность оценок характеристик для выходцев из разных стран (например, уровень образования мигрантов из Европы и Африки);
- 5) Негативный эффект на третьи страны: система профессиональной подготовки ориентируется не национальные интересы, а на миграцию.

В настоящее время, происходит модернизация систем миграционного отбора, в том числе и балльной системы. В целом, можно обозначить несколько направлений модернизации:

- а. Одновременное открытие разных каналов привлечения экономических мигрантов (например, в Австралии);
- б. В балльных системах: (1) повышение баллов за наличие предложений по работе; (2) в предварительных требованиях усиление акцента на востребованность конкретной профессии с определенным уровнем образования мигранта (Австралия, Канада);

- в. Развитие последовательности: временная трудовая - постоянная миграция - инициированной и поддерживаемой работодателем. Использование балльной системы как инструмента, улучшающего отбор работодателем временных мигрантов (Дания, Великобритания, Япония);
- г. Использование иностранных студентов как источника пополнения кадров высококвалифицированными специалистами.

МЕТОДЫ И МЕХАНИЗМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ И ИНВЕСТОРОВ. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

Введение

В последние три года под влиянием углубляющегося экономического кризиса и ухудшения условий на рынках труда в большинстве государств-членов ЕС и ОЭСР, являющихся странами переселения, были внедрены ограничительные меры миграционной политики, направленные на регулирование миграции трудящихся мигрантов и членов их семей. В то же время, эти страны продолжают поощрять иммиграцию иностранных предпринимателей и инвесторов с помощью специальных миграционных программ, рассчитанных на привлечение данных категорий мигрантов.

Наглядным примером этого может служить Великобритания, где в результате проведенного в 2011 г. пересмотра балльной системы, предназначенной для управления экономической и студенческой миграцией, произошло значительное сокращение числа ежегодных въездов в страну высококвалифицированных специалистов в рамках Категории 1 и установлена максимальная квота в 1 тыс. человек. В то же время, въезд в страну предпринимателей и инвесторов остается неограниченным. Реформа привела также к закрытию канала трудоустройства, предусмотренного в рамках категории I для иностранных студентов – выпускников британских высших учебных заведений, и создала новый канал привлечения выпускников-предпринимателей для выпускников ВУЗов с инновационными идеями.²

Причину возникновения данной тенденции следует искать в позитивной роли, которую могут играть квалифицированные предприниматели-мигранты и инвесторы-мигранты в росте экономики принимающей страны. Проведенное недавно Организацией экономического сотрудничества и развития исследование (ОЭСР 2010 г.; Дезидерио и Местрес 2011 г.) показало, что предприниматели-мигранты вносят существенный вклад в создание рабочих мест в странах-членах ОЭСР, при этом в последнее десятилетие этот вклад демонстрирует неуклонный рост. Предпринимательская деятельность, направляемая или финансируемая мигрантами, выходит за рамки традиционного для стран их происхождения бизнеса и охватывает широкий спектр экономи-

² Более подробное описание порядка приема, установленного для предпринимателей и инвесторов в Великобритании, представлено в п. 2 настоящей статьи.

ческих отраслей, включая инновационные. В Соединенных Штатах, например, высококвалифицированные мигранты превзошли закончивших колледжи уроженцев США в деле патентования, коммерциализации изобретений и предоставления лицензий на патенты и - в целом - в деле создания успешных предприятий (Хант и Готье-Луазель, 2010 г.). Существуют также свидетельства того, что предприниматели-мигранты могут способствовать расширению внешнеторговой деятельности принимающей страны посредством снижения затрат на получение торговой информации, для чего используются знания мигрантов о рынках в странах происхождения и их связи (Хатциджорджиу, 2010 г.).

В условиях нарастающей глобализации экономики, которая во все большей степени основывается на знаниях, вышеупомянутые особенности предпринимательства, осуществляемого мигрантами, позволяют осознать возможности, которые открывает иммиграция квалифицированных предпринимателей и инвесторов для экономики принимающей страны, как и в случае с иммиграцией высококвалифицированных рабочих. Они также служат основанием для четкого выстраивания политики в области приема мигрантов-предпринимателей и мигрантов-инвесторов, которая должна обеспечить иностранным предпринимателям и инвесторам, обладающим нужными квалификацией и ресурсами для успешного ведения бизнеса и содействия экономическому росту принимающей страны, возможность беспрепятственного перемещения в эту страну своего человеческого и финансового капитала.

Цель настоящей статьи – представить сравнительный обзор инструментов миграционной политики, применяемых в государствах-членах ЕС и ОЭСР для отбора и привлечения иностранных предпринимателей и инвесторов, отвечающих экономическим потребностям принимающей страны, в частности, потребностям в развитии рынков труда и привлечения инноваций, и могущих служить основой для формирования надлежащей практики.

Статья состоит из следующих разделов. В первом разделе представлена концептуальная основа исследования, содержащая используемые в исследовании определения мигрантов-предпринимателей и инвесторов, а также выявляющая в комплексе мер миграционной политики ключевые элементы, необходимые для разработки миграционных программ, нацеленных на данные категории мигрантов. Во втором разделе дано сравнительное описание критериев отбора иностранных предпринимателей и инвесторов и других инструментов миграционной политики, применяемых государствами-членами ЕС и ОЭСР в целях содействия тому, чтобы мигранты-предприниматели и инвесторы, принимаемые в рамках целевых миграционных программ, могли со временем удовлетворить экономические потребности принимающей их страны. Третий раздел описывает инструменты миграционной политики, ис-

пользуемые странами для привлечения квалифицированных предпринимателей и инвесторов и содействия их переселению в принимающую страну, а также демонстрирует имеющиеся доказательства влияния специальных иммиграционных программ на осуществление мигрантами предпринимательской и инвестиционной деятельности в ряде стран, реализовавших подобные программы. В «Выводах» статьи вкратце представлена оценка сравнительной роли миграционной, экономической и налогово-бюджетной политики в деле стимулирования иммиграции предпринимателей и инвесторов.

1. Концептуальная основа исследования

Исследование сфокусировано на анализе мер миграционной политики, регулирующих въезд и проживание иностранных мигрантов-предпринимателей и мигрантов-инвесторов, и основано, главным образом, на информации административного характера, размещаемой миграционными службами на принадлежащих им общедоступных интернет сайтах и в других информационных источниках, либо представленной в литературе на данную тему. В связи с этим определения мигранта-предпринимателя и мигранта-инвестора, принятые в настоящем исследовании, основаны на административных различиях и не охватывают всех лиц иностранного происхождения, владеющих бизнесом или занимающихся инвестиционной деятельностью в принимающей стране, а только тех из них, кто был допущен к проживанию в принимающей стране на основании специально предусмотренных для них виз и (или) разрешений.

Мигранты-предприниматели – это иностранцы, которым разрешен въезд в страну и проживание в ней в целях создания собственного бизнеса или ведения индивидуальной трудовой деятельности.

Мигранты-инвесторы – это иностранцы, которым разрешен въезд в страну и проживание в ней в целях инвестирования собственного капитала в страну без обязательного участия в управлении бизнесом.

Различие между категорией предпринимателей и категорией инвесторов введено для отражения административных определений, принятых в ряде стран (в частности, в Австралии, Канаде, Ирландии, Корее, Новой Зеландии и Великобритании), применяющих разные режимы и критерии приема для мигрантов, желающих въехать в страну и поселиться в ней с целью создать или принять на себя руководство предприятием или для занятия индивидуальной предпринимательской деятельностью, и, соответственно, для тех, кто намеревается инвестировать свой капитал, не обязательно при этом занимаясь управлением бизнесом. Второй раздел настоящей статьи содержит обсуждения

критериев отбора иностранных предпринимателей и критериев отбора иностранных инвесторов для последующей выдачи разрешения на въезд. В существующей же практике бывает трудно установить разницу между мигрантом-предпринимателем и мигрантом-инвестором в случае, когда мигрант возглавляет крупное предприятие (Дезидерио, 2010 г.).

При разработке режимов допуска для мигрантов-предпринимателей и мигрантов-инвесторов перед лицами, определяющими миграционную политику, рассматривают три основных вопроса:

- Как сделать так, чтобы прошедшие отбор мигранты-предприниматели и инвесторы могли преуспеть в ведении бизнеса и способствовать удовлетворению экономических потребностей принимающей страны?
- Как предотвратить незаконное использование целевых миграционных потоков, предусмотренных для предпринимателей и – в меньшей степени – инвесторов, в частности, трудовыми мигрантами, стремящимися обойти строгие миграционные правила въезда в страну в целях получения работы?
- Как привлечь квалифицированных иностранных предпринимателей и инвесторов, обладающих соответствующим человеческим и финансовым капиталом для содействия экономическому росту принимающей страны посредством создания рабочих мест и инноваций, и как побудить их обосноваться в стране?

На практике установление баланса между целями отбора мигрантов, обеспечения соблюдения установленных требований и привлечения мигрантов может оказаться непростым делом. С одной стороны, заниженные или слишком общие критерии отбора для выдачи разрешений на въезд и проживание мигрантов могут способствовать незаконному использованию целевого миграционного потока мнимыми предпринимателями и инвесторами и вследствие этого не позволят выполнить задачу содействия экономическому росту посредством предпринимательской деятельности мигрантов. С другой стороны, строгие и четко определенные критерии могут сделать страну менее привлекательной по сравнению с другими странами, что ведет к упущению выгоды, которую может принести предпринимательство для экономики страны.

Наглядной иллюстрацией первой из вышеописанных ситуаций является пример Чешской Республики, где потребность в развитии частного предпринимательства в 90-е годы привела к введению чрезвычайно либеральных правил приема иностранных предпринимателей, позволявших любому взрослому иностранцу без криминального прошлого, способному продемонстрировать наличие средств для оплаты жилья и обеспечения собственных нужд, въез-

жать в страну по специальной визе, чтобы начать собственный бизнес. Результатом этого стал ширококомасштабный приток мнимых иностранных предпринимателей, а в условиях продолжающегося экономического кризиса – растущая среди потерявших работу мигрантов тенденция к замене статуса наемного работника на статус предпринимателя только для того, чтобы продолжать оставаться в стране. Этот получивший широкое распространение феномен «мнимой самозанятости мигрантов» в конечном итоге заставил Чешское правительство в 2011 г. ужесточить критерии отбора.³ В Новой Зеландии, наоборот, в результате недавнего реформирования программы иммиграции для предпринимателей требования к приему и проживанию были ослаблены в целях привлечения в страну большего количества предпринимателей и инвесторов.⁴

В разделах 2 и 3 настоящей статьи проанализированы меры отбора, привлечения мигрантов и обеспечения соблюдения установленных требований, применяемые в государствах-членах ЕС и ОЭСР в рамках миграционной политики, нацеленной на привлечение мигрантов-предпринимателей и инвесторов, а также освещены методы надлежащей практики при выборе инструментов для формирования целевых миграционных потоков, способных обеспечить баланс между задачами отбора мигрантов и повышения привлекательности стран для иммиграции.

2. Миграционная политика, нацеленная на привлечение мигрантов-предпринимателей и инвесторов. Требования к приему и проживанию

Специальные миграционные потоки, предназначенные для привлечения иностранных предпринимателей и инвесторов, являются частью миграционных правил в большинстве государств-членов ЕС и ОЭСР. Традиционные страны переселения, в частности, Канада, Австралия и Соединенные Штаты, приняли целевые меры миграционной политики для мигрантов-предпринимателей и инвесторов еще до 1995 г., тогда как остальные страны-объекты нашего исследования ввели у себя подобные меры в более позднее время, при этом большинство из них – в ходе последнего десятилетия.

Остальная часть настоящего раздела включает в себя следующее. Подпункт 1 описывает критерии приема мигрантов и инструменты миграционной политики, применяемые в разных странах для проверки наличия у получивших визы мигрантов-предпринимателей и инвесторов человеческого капитала и (или) финансовых ресурсов для успешного ведения хозяйственной деятель-

³ Начиная с января 2011 г. действует требование, согласно которому для смены статуса на статус индивидуального предпринимателя мигрант должен легально прожить в стране не менее 2 лет.

⁴ Более подробное описание программы иммиграции для предпринимателей, существующей в Новой Зеландии, представлено в разделе 2 настоящей статьи.

ности и обеспечения экономических потребностей принимающей страны. В подпункте 2 обсуждаются условия получения разрешения на проживание в качестве мигранта-предпринимателя или инвестора. Поскольку, как правило, разрешения для мигрантов-предпринимателей и инвесторов сначала выдаются на временной основе, условия для продления разрешения представляют собой самый распространенный инструмент контроля, позволяющий отслеживать соблюдение первоначальных требований допуска.

2.1. Отбор мигрантов-предпринимателей и инвесторов, отвечающих целям удовлетворения экономических потребностей страны

Чтобы убедиться, что получившие разрешение на въезд мигранты-предприниматели способны внести вклад в развитие экономики посредством создания успешных предприятий или ведения инвестиционной деятельности, принимающие страны, как правило, ставят въезд таких мигрантов в зависимость от удовлетворения ряда критериев отбора. Кроме того, чтобы обеспечить адресность вклада мигрантов-предпринимателей и инвесторов в экономику, принимающие страны могут облегчить или ограничить въезд мигрантов в определенные регионы или их участие в определенных отраслях экономики путем ослабления или, наоборот, ужесточения условий получения разрешения на въезд и проживание.

Критерии отбора для мигрантов-предпринимателей

В странах-членах ЕС и ОЭСР критерии отбора для мигрантов-предпринимателей, обращающихся за визой или разрешением на жительство, как правило, учитывают как личные качества заявителя, так и планируемую им хозяйственную деятельность. Требования, наиболее часто предъявляемые к кандидатам-мигрантам, касаются их опыта в управлении или руководстве бизнесом, финансовых активов, степени владения языком принимающей страны и образования. В некоторых странах могут применяться также и возрастные критерии. Кроме того, от кандидата, как правило, требуют предоставления бизнес-плана, чтобы компетентные органы, коими, как правило, являются экономические ведомства, могли оценить рентабельность планируемого бизнеса и его способность содействовать экономическому росту принимающей страны. Последний критерий может включать в себя требование предоставить минимальную сумму средств для ведения бизнеса либо создать (или сохранить) определенное число рабочих мест в принимающей стране. В последнее время растет число стран, где наметилась тенденция к приданию все большего значения среди других критериев отбора инновационному потенциалу, которым может обладать сам кандидат или предлагаемый им вид деятельности. Вышеописанные критерии встречаются в большинстве целевых миграционных про-

грамм для мигрантов-предпринимателей, применяемых в странах-объектах настоящего исследования. При этом сравнительное значение, придаваемое каждому критерию, и степень жесткости этих критериев и точности, с которой они определяются, в разных странах разнятся.

Так, например, в Австралии и Канаде при отборе иностранных предпринимателей, желающих эмигрировать в целях создания бизнеса или принятия на себя управления бизнесом, особое внимание уделяется деловому опыту кандидатов. В обеих странах деловой опыт оценивается с помощью балльных систем отбора мигрантов, в рамках которых оцениваются также и другие характеристики заявителя (включая уровень образования, степень владения английским языком и возраст).

В Австралии в течение 2012 г. были реформированы категории виз, выдаваемых мигрантам-предпринимателям и инвесторам, в рамках комплексного пересмотра Австралийской программы миграции квалифицированных кадров, нацеленной на повышение способности данной программы содействовать удовлетворению экономических потребностей страны. Реформы привели к сокращению количества категорий виз для мигрантов-предпринимателей и инвесторов в попытке упростить существующую систему. Изменилось отношение и к такому критерию отбора, как способность бизнес иммигрантов к инновациям. Так, был введен тест на определение инновационных способностей для выдачи виз категории «Бизнес- инновации» и временных инвестиционных виз в рамках новой Инновационной и инвестиционной программы, которая с июля 2012 г. заменила Программу «Деловые навыки». ⁵ Новая австралийская Инновационная и инвестиционная программа состоит из трех основных подклассов: подкласса «Предпринимательский талант (постоянная виза)», включающего в себя миграционные потоки «Значительный опыт ведения бизнеса» и «Предпринимательство с использованием венчурного капитала». Обе подпрограммы предназначены для предпринимателей, спонсируемых властями того или иного штата или территории; подкласса «Бизнес- инновации и инвестиции (временная виза)», охватывающего два потока для мигрантов-инвесторов (соответственно «Инвестор» и «Инвестор, инвестирующий значительные средства») и один поток для мигрантов-предпринимателей – «Бизнес- инновации»; и подкласса «Бизнес- инновации и инвестиции (постоянная виза)», зарезервированного для мигрантов, выполнивших условия, на основании которых им была выдана соответствующая временная виза, и получающих спонсор-

⁵ Более подробная информация о проводившейся в Австралии в 2012 г. реформе категорий виз для предпринимателей и инвесторов имеется на официальном интернет сайте Департамента иммиграции и гражданства Правительства Австралии по следующему адресу: http://www.immi.gov.au/skilled/business/_pdf/reforms-business-skills-program.pdf

скую помощь от того или иного австралийского штата или территории.

Как и в случае с категориями виз «Предпринимательский талант» и «Временная виза для владельцев бизнеса», выдаваемых в рамках Программы «Деловые навыки»⁶, выдача виз в рамках вновь созданных потоков «Значительный опыт ведения бизнеса» и «Бизнес- инновации» в большой степени зависит от способности заявителя доказать наличие у него опыта успешного управления и руководства бизнесом. Годовой оборот компании (компаний), контролируемых иммигрантом-кандидатом за рубежом, и имеющиеся в компании (компаниях) активы кандидата считаются критериями предпринимательского успеха. Если говорить более подробно, то необходимо, чтобы лица, обращающиеся за визой категории «Бизнес- инновации (временная виза)», управляли бизнесом, в котором менее половины своего времени они посвящают оказанию профессиональных, технических или коммерческих услуг; имели суммарный годовой оборот в размере как минимум 500 тыс. австралийских долларов от одного или нескольких своих основных предприятий не менее, чем в двух финансовых годах из четырех, непосредственно предшествовавших обращению за визой; и владели как минимум одной из следующих процентных долей в таком основном предприятии (или двух основных предприятиях): 51% предприятия с годовым оборотом менее 400 тыс. австр. долл. или 30% предприятия с годовым оборотом свыше 400 тыс. австр. долл. или 10% компании, официально зарегистрированной на бирже. Помимо вышеперечисленных требований, кандидаты должны набрать 65 баллов при прохождении нового теста на определение инновационного потенциала, который включает в себя баллы за финансовые показатели, зарегистрированные патенты, доказательства наличия товарных знаков и экспортной торговой деятельности, а также другие параметры успешной предпринимательской деятельности.⁷ Бизнесменам, занимавшимся когда-либо нежелательной деятельностью, не разрешено обращаться за визой категории «Бизнес- инновации и инвестиции».

Чтобы получить разрешение на въезд в Канаду в рамках Федеральной предпринимательской программы, мигранты должны продемонстрировать наличие у них как минимум двухлетнего опыта в управлении бизнесом или членства в компании в пятилетний период, непосредственно предшествовавший подаче заявления. Соответствие другим критериям, касающимся личных

⁶ Вследствие введения новой Программы «Бизнес- инновации и инвестиции», прием заявлений о выдаче виз в рамках ранее действовавшей Программы «Деловые навыки» был прекращен с 1 июля 2012 г.

⁷ Подробная информация о вновь введенном тесте на определение инновационного потенциала для получения виз в Австралию, относящихся к категории деловых, содержится на официальном интернет сайте Департамента иммиграции и гражданства Правительства Австралии по следующему адресу: <http://www.immi.gov.au/skills/skillselect/index/visas/subclass-188/>

активов кандидатов, уровня их образования и степени владения английским языком, также оценивается посредством балльной системы .

В Великобритании также применяется балльная система с четко определенными критериями отбора мигрантов-предпринимателей. Согласно Категории I балльной системы Великобритании доступ к инвестиционным фондам и наличие подобных фондов, которые можно было бы использовать для ведения хозяйственной деятельности в стране, представляют собой основные критерии приема мигрантов-предпринимателей из стран, не входящих в Европейскую экономическую зону (ЕЕА). Соответствие данным критериям позволяет набрать 75 из 95 возможных баллов, необходимых для получения нового разрешения для целей предпринимательства, тогда как по 10 баллов можно получить при выполнении требований к знанию английского языка и наличия средств к существованию. Как уже упоминалось во вступительной части статьи, недавний пересмотр балльной системы Великобритании привел к созданию нового маршрута «Выпускники-предприниматели» в рамках Категории I, открытого с апреля 2012 г. для выпускников ВУЗов с инновационными идеями. Данный маршрут призван позволить Великобритании оставлять у себя не являющихся гражданами стран ЕЕА выпускников ВУЗов, выдвинувших первоклассные инновационные идеи или сформировавших первоклассные предпринимательские навыки, предоставляя самым одаренным из них возможность продлить свое пребывание в Великобритании по окончании ВУЗа для создания бизнеса (UKBA, 2012b). Аккредитованным британским высшим учебным заведениям была отведена ключевая роль в выявлении таких выдающихся выпускников и в оказании им поддержки. Для включения в маршрут «Предприниматель-выпускник ВУЗа», кандидат должен набрать 75 баллов за получение поддержки от аккредитованного ВУЗа, 10 баллов за знание английского языка и 10 баллов за наличие средств к существованию. Новый поток «Выпускник-предприниматель» в рамках Категории I в настоящий момент ограничен 1 тысячей въездов в год, при этом количество лиц, которым может быть предоставлена поддержка, ограничено 10 в расчете на 1 учебное заведение.

Чтобы получить разрешение на въезд в Канаду в рамках Федеральной предпринимательской программы, мигранты должны продемонстрировать наличие у них как минимум двухлетнего опыта в управлении бизнесом или членства в компании в пятилетний период, непосредственно предшествовавший подаче заявления. Соответствие другим критериям, касающимся личных активов кандидатов, уровня их образования и степени владения английским языком, также оценивается посредством балльной системы⁸.

В Великобритании также применяется балльная система с четко определенными критериями отбора мигрантов-предпринимателей. Согласно Катего-

рии I балльной системы Великобритании доступ к инвестиционным фондам и наличие подобных фондов, которые можно было бы использовать для ведения хозяйственной деятельности в стране, представляют собой основные критерии приема мигрантов-предпринимателей из стран, не входящих в Европейскую экономическую зону (ЕЕА)⁹. Соответствие данным критериям позволяет набрать 75 из 95 возможных баллов, необходимых для получения нового разрешения для целей предпринимательства, тогда как по 10 баллов можно получить при выполнении требований к знанию английского языка и наличия средств к существованию.¹⁰ Как уже упоминалось во вступительной части статьи, недавний пересмотр балльной системы Великобритании привел к созданию нового маршрута «Выпускники-предприниматели» в рамках Категории I, открытого с апреля 2012 г. для выпускников ВУЗов с инновационными идеями. Данный маршрут призван позволить Великобритании оставлять у себя не являющихся гражданами стран ЕЕА выпускников ВУЗов, выдвинувших первоклассные инновационные идеи или сформировавших первоклассные предпринимательские навыки, предоставляя самым одаренным из них возможность продлить свое пребывание в Великобритании по окончании ВУЗа для создания бизнеса (UKBA, 2012b). Аккредитованным британским высшим учебным заведениям была отведена ключевая роль в выявлении таких выдающихся выпускников и в оказании им поддержки.¹¹ Для включения в маршрут «Предприниматель-выпускник ВУЗа», кандидат должен набрать 75 баллов за получение поддержки от аккредитованного ВУЗа, 10 баллов за знание английского языка и 10 баллов за наличие средств к существованию. Новый поток «Выпускник-предприниматель» в рамках Категории I в настоящий момент ограничен 1 тысячей въездов в год, при этом количество лиц, которым может быть предоставлена поддержка, ограничено 10 в расчете на 1 учебное заведение.

⁸ В момент написания статьи прием новых заявлений в рамках Канадской федеральной программы для мигрантов-предпринимателей был приостановлен вследствие связанных с большим объемом работ задержек в обработке заявлений.

⁹ Принципы приема мигрантов-предпринимателей и инвесторов в полном объеме распространяются только на предпринимателей и инвесторов из стран, которые не заключили соглашений о свободе перемещения и предпринимательства или иных международных соглашений, предусматривающих более благоприятные условия приема для предпринимателей и инвесторов из стран-подписантов. Наиболее типичные примеры этого можно найти в странах ЕЕА, где граждане из других стран данной зоны освобождены от соблюдения общих условий приема для целей предпринимательства или инвестиций в силу действия правил о свободе предпринимательства, установленных в Договоре о создании Европейского Экономического Сообщества. Всестороннее обсуждение влияния международных соглашений на применение требований допуска к мигрантам-предпринимателям и инвесторам содержится в работе Дезидерио (2010 г.), стр. 95-97.

¹⁰ Более подробное описание Предпринимательского маршрута Категории I, предусмотренного британской балльной системой, содержится в UKBA (2012a).

Объем предполагаемых инвестиций в предпринимательскую деятельность и количество рабочих мест, которые должны быть созданы или сохранены, являются основными критериями приема иностранных предпринимателей в Германии и Ирландии. Для получения разрешения на предпринимательскую деятельность в Ирландии в рамках соответствующей схемы, мигранты-предприниматели должны инвестировать не менее 300 тыс. евро в бизнес, способный расширить коммерческую деятельность и повысить конкурентоспособность страны, а также создать или сохранить в Ирландии посредством этого не менее двух рабочих мест для граждан стран, входящих в Европейскую экономическую зону (ЕЭЗ).¹² По условиям недавно введенной Программы «Создание новых предприятий» (2012 г.), предназначенной для граждан, обладающих «инновационными бизнес-идеями для создания новых предприятий с высоким потенциалом роста», из стран, не входящих в ЕЭЗ, (INIS, 2012a), были снижены минимальные требования к капиталу и отменено условие о создании рабочих мест. Программа определяет новое предприятие с высоким потенциалом роста как предприятие, которому не более 6 лет, которым управляет опытный коллектив руководителей, которое выводит на международные рынки новый или инновационный продукт или услугу, способно создать 10 рабочих мест в Ирландии, а также имеет выручку от продаж в размере 1 млн. евро в течение первых трех-четырех лет с начала своей работы. Программа «Создание новых предприятий» не предназначена для розничной торговли, бытовых услуг, общественного питания и иной деятельности подобного рода. В рамках этой программы принимаются только те предложения о создании нового предприятия с высоким потенциалом, которые относятся к инновационной экономике согласно данному ей определению. Помимо инновационных предложений о создании новых предприятий с высоким потенциалом заявители должны инвестировать не менее 75 тыс. евро в предлагаемый бизнес.

В Германии специальная система приема предпринимателей была введена в январе 2005 г. В соответствии с этой системой вид на жительство для ведения собственной хозяйственной деятельности может быть выдан при условии, что такая деятельность отвечает экономическим интересам или способна удовлетворить важнейшие потребности региона. Считается, что эти условия в целом удовлетворены, если инвестиции составляют не менее 250 тыс. евро и если

¹¹ Механизмы выявления и поддержки кандидатов для включения в британский поток «Выпускник-предприниматель» описаны на официальном веб-сайте пограничных властей Великобритании по следующему адресу: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/business-sponsors/HEI-endorsing-tier1-GE/>

¹² Подробное описание Схемы «Получение разрешения для ведения предпринимательской деятельности» представлено на официальном интернет сайте Ирландской службы натурализации и иммиграции по следующему адресу: <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/WP09000012>

создано не менее 5 рабочих мест. В случае несоблюдения этих показателей местные власти и торговые палаты оценивают актуальность бизнес-плана. По закону 2005 г. вид на жительство для индивидуального предпринимательства может быть также выдан иностранным лицам умственного труда и свободных профессий, желающим работать на внештатной основе (не прибегая к найму других лиц), если они могут приносить выгоду немецкой экономике, особенно в плане инноваций.

Минимальные начальные инвестиции являются также одним из основных условий для выдачи разрешений на ведение индивидуальной предпринимательской деятельности в Греции и в Корее. В Японии иностранные предприниматели и бизнесмены, предлагающие создать предприятие или управлять предприятием, способным предоставить постоянную работу не менее, чем двум лицам (плюс сам предприниматель), могут получить статус инвестора или менеджера предприятия. Требуется также не менее, чем трехлетний опыт управления компанией, если иммигрант желает поселиться в стране для занятия управленческой деятельностью. В Новой Зеландии иностранные предприниматели, способные продемонстрировать значительный опыт в управлении или руководстве предприятием, могут получить долгосрочную деловую визу. Помимо хорошего владения английским языком, они должны иметь хорошее здоровье и представить бизнес-план, демонстрирующий наличие у них достаточных денежных средств и надлежащего представления об экономических условиях Новой Зеландии. Планируемый бизнес должен быть выгодным для новозеландской экономики, в частности, за счет внедрения новых технологий, расширения экспортных рынков и создания или сохранения рабочих мест (ОЭСР, 2010 г.).

За исключением вышеупомянутых стран, в большинстве стран-членов ОЭСР нет четкого определения критериев для выдачи виз или видов на жительство иностранным предпринимателям. Личные качества заявителя, равно как и жизнеспособность планируемого бизнеса подлежат объективной оценке, учитывающей ожидаемый вклад в экономический рост страны проживания. Компетентными органами, осуществляющими оценку, могут быть экономические ведомства, специальные комитеты, или структуры в составе миграционных властей, при этом требования, документация и процедуры могут быть сформулированы по-разному, в зависимости от конкретной страны.

Как уже говорилось в первом разделе настоящей статьи, четко определенные и жесткие критерии отбора мигрантов-предпринимателей, с одной стороны, несут в себе опасность того, что применяющая их страна откажется от тех достойных и полных инновационных идей кандидатов-предпринимателей, которые не в состоянии в точности выполнить установленные требования, но

способны внести ценный вклад в развитие экономики. С другой стороны, слишком либеральные системы приема иностранных предпринимателей могут привести к тому, что разрешение на въезд получают мигранты, которые не смогут способствовать экономическому росту страны, или лица, не являющиеся на самом деле предпринимателями.

Хорошим примером сбалансированной миграционной системы приема иностранных предпринимателей, в которой комплекс четко выраженных требований сочетается с определенной степенью гибкости, является балльная система приема мигрантов-предпринимателей, с 2008 г. применяющаяся в Нидерландах. Чтобы получить разрешение на въезд в рамках этой системы, кандидаты из стран, не входящих в ЕЭЗ, должны набрать не менее 100 баллов по трехчастной сетке, оценивающей личный опыт кандидата, возможность реализации бизнес-плана, а также добавленную стоимость предлагаемого бизнеса для Нидерландов с точки зрения инноваций, создания рабочих мест и инвестиций. Из 100 требуемых баллов в каждом поле должно быть получено не менее 30, либо заявитель должен получить в совокупности 90 баллов в двух полях, в которых оценивается личный опыт и бизнес-план. В Таблице 1 даны в разбивку характеристики, против которых в каждом поле проставляется соответствующее количество баллов. *Senter Novem* – агентство Министерства экономики, в обязанности которого входит проверка заявлений.

Таблица 1. Балльная система отбора мигрантов-предпринимателей, действующая в Нидерландах

Личный опыт	Образование (35)
	Опыт ведения бизнеса (35)
	Опыт работы (10)
	Доход (10)
	Опыт работы в Нидерландах (10)
Бизнес-план	Рыночный потенциал (50)
	Организация бизнеса (20)
	Финансирование бизнеса (50)
Добавленная стоимость для Нидерландов	Инновации (20)
	Создание рабочих мест (40)
	Инвестиции (40)

Источник: собственная подборка автора, основанная на данных, полученных из Службы иммиграции и натурализации Голландии.

Примечание: цифры в скобках указывают максимальное количество баллов, присваиваемых кандидату за каждую характеристику.

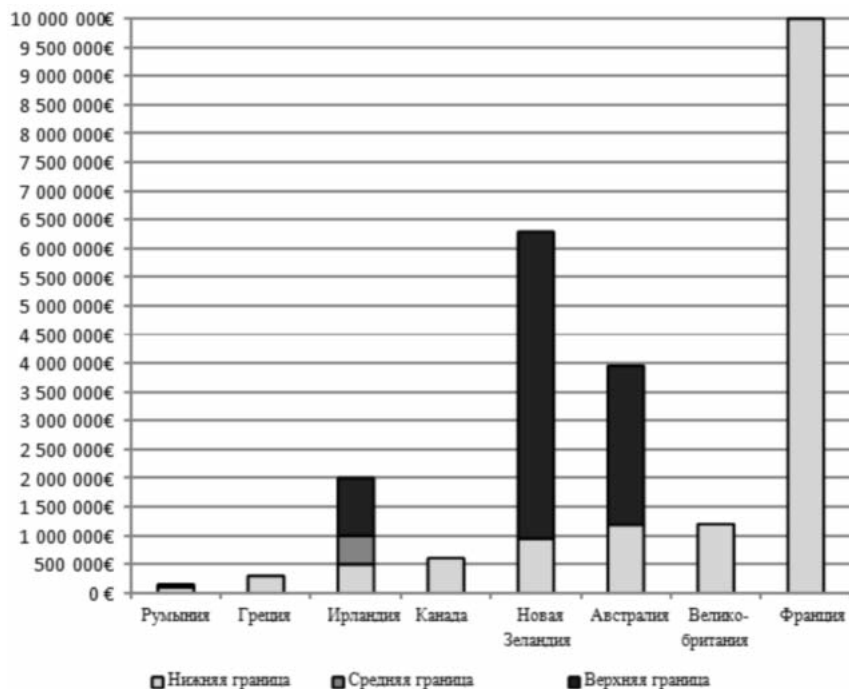
Критерии отбора мигрантов-инвесторов

Помимо режимов допуска для предпринимателей миграционные системы ряда стран-членов ЕС и ОЭСР (таких как Австралия, Канада, Франция, Греция, Ирландия, Корея, Новая Зеландия, Румыния и Великобритания) предусматривают специальные категории виз и видов на жительство, предназначенные для мигрантов-инвесторов. Как правило, разрешение на въезд в рамках таких программ требует значительных инвестиций в акционерный капитал компаний, зарегистрированных в стране, либо в государственные казначейские облигации. Вложения в собственность обычно не считаются основанием для приема. Минимальная требуемая сумма инвестиций варьируется от всего 100 тыс. евро в Румынии до 10 млн. евро во Франции.¹³ Хотя инвестирование минимальной суммы средств является важнейшим критерием для получения разрешения на въезд в рамках иммиграционных программ для инвесторов, в некоторых странах могут применяться также и другие критерии, такие как доказательство успешной практики инвестирования, соответствующее образование, владение языком или возраст. Как правило, от мигранта также требуется, чтобы во время первоначального инвестиционного периода он проживал в принимающей стране не менее одного года.

В некоторых случаях инвестиции требуются (Канада) или предусматриваются (Австралия и Ирландия) в форме единовременного вложения в общественный проект. В Канаде иностранцы, получившие разрешение на въезд в рамках Федеральной иммиграционной программы для инвесторов, не вправе самостоятельно размещать свои инвестиции – сумма которых должна составлять не менее 800 тыс. канадских долл. – или управлять ими. Департамент гражданства и иммиграции Канады управляет такими инвестициями в течение 5 лет, распределяя средства участвующим провинциям и территориям и следя за тем, чтобы они использовались для создания или сохранения рабочих мест. Провинции и территории самостоятельно выбирают оптимальные способы инвестирования средств, позволяющие максимизировать выгоды для развития местной экономики. Они обязаны также по истечении 5 лет возместить всю сумму капитала без уплаты процентов.

¹³ В соответствии с правилом, действующим с сентября 2009 г., вид на жительство во Франции может быть выдан иностранцу, который вносит исключительный вклад в экономику страны. Он может состоять в создании или сохранении не менее 50 рабочих мест или, если иммигрант лично не участвует в предпринимательской деятельности, то в инвестировании 10 млн. евро напрямую или через компанию, в которой инвестору принадлежит 30% или которой инвестор управляет. Возможны исключения из этого правила: если планируемые инвестиции являются жизненно важными в свете экономической и социальной ситуации, данные условия могут выполняться не в полном объеме. Примером этого являются, например, инвестиции, позволяющие сохранить в среднесрочной перспективе объект, которому грозит закрытие из-за конкуренции, создаваемой другим объектом, находящимся в другой стране.

Рисунок 1. Минимальный размер инвестиционного капитала, требуемый в выбранных для исследования странах-членах ЕС и ОЭСР для приема мигрантов на основании инвесторской визы и (или) разрешения



Источник: подборка автора, основанная на данных, полученных с интернет сайтов национальных миграционных властей.

По существу, иммигрантский инвестиционный капитал обеспечивает возобновляемый пул дешевого инвестиционного капитала провинциям и территориям, которые сами определяют оптимальные для себя варианты вложения этих средств. В одном только 2009 г. через указанную программу было распределено почти 500 миллионов канадских долларов. С другой стороны, существующие данные и исследования дают основания полагать, что иностранцы, включенные в инвесторскую категорию, плохо «вписываются» в канадскую экономику с точки зрения своих экономических результатов и не вносят в нее сколько-нибудь существенного предпринимательского вклада. Чтобы заявление об иммиграции было принято, заявитель должен вложить указанную сумму, располагать полученными законным путем чистыми активами в раз-

мере не менее 1.6 млн. канадских долларов и доказать наличие двухлетнего личного опыта управления инвестициями или предприятием. Иностранные инвесторы должны также набрать 35 баллов по отборочной шкале, в основе которой лежат такие критерии, как возраст, образование, владение языком и способность адаптироваться к местным условиям (ОЭСР, 2011 г.).¹⁴ Из-за большого наплыва заявителей в последние годы, вызвавшего удлинение сроков обработки заявлений, Департамент гражданства и иммиграции Канады с 1 июля приостановил прием заявлений в рамках Федеральной программы иммиграции для инвесторов. Остается возможность подачи заявлений в рамках квебекской программы иммиграции для инвесторов, которая устанавливает такие же требования, как и федеральная программа.¹⁵

В Австралии, чтобы быть включенным в действующий с 24.11 2012 года поток «Инвестор, вложивший значительные средства», заявители должны вложить не менее 5 млн. австралийских долл. в один из следующих «обязательных» инвестиционных объектов: государственные облигации Австралии, облигации правительств штатов или территорий; управляемые фонды, регулируемые Австралийской комиссией по ценным бумагам и инвестициям (ASIC), открытые для широкой публики и наделенные полномочиями инвестировать средства в австралийские активы¹⁶; или сделать прямые вложения в частные австралийские компании, зарегистрированные в ASIC и не имеющие листинга ни на одной из австралийских фондовых бирж. В последнем случае мигрант-инвестор должен получить долю участия в компании. Претенденты должны также доказать истинную и реальную готовность продолжать ведение хозяйственной деятельности в Австралии после истечения срока действия временной визы (составляющего 2 года с возможностью продления еще на 2 года). В течение данного периода «обязательные» инвестиции должны непрерывно удерживаться в Австралии, и в случае потери капитала в результате «обязательного» инвестирования, заявители соглашаются не обращаться в суд с ис-

¹⁴ До 1.12 2010 г. требования к инвестициям и чистый инвестиционный порог составляли половину фактического порога (соответственно 400 тыс. и 800 тыс. канадских долл.).

¹⁵ В соответствии с Иммиграционным соглашением, заключенным между федеральным правительством Канады и провинцией Квебек, последняя имеет собственную иммиграционную программу для предпринимателей и инвесторов, структура которой идентична структуре федеральной программы, и три потока для самозанятых лиц, предпринимателей и инвесторов соответственно.

¹⁶ Соответствующие установленным требованиям австралийские активы включают в себя инфраструктурные проекты в Австралии; денежные средства, хранящиеся в принимающих вклады организациях; облигации, эмитированные Центральным правительством или правительством штата или территории; облигации, акции, гибридные или иные корпоративные долговые инструменты австралийских компаний и трастов, имеющих листинг на какой-либо австралийской фондовой бирже; облигации или срочные депозиты, выпущенные в обращение австралийскими финансовыми организациями; недвижимость в Австралии; австралийский «Агробизнес» и другие регулируемые ASIC управляемые фонды, инвестирующие средства в вышеперечисленные объекты.

ками против Австралии. Установлен также минимальный период проживания в Австралии продолжительностью в 40 дней в год инвестирования. В рамках Инвесторского потока установлена пониженная «планка» для инвестиционного капитала. Для включения в этот поток заявители должны вложить определенные средства в размере не менее, чем 1.5 млн. австрал. долл. в штат или территорию, пройти тест на инновационность и доказать наличие у них суммарных активов в размере 2.25 млн. австрал. долл. в течение двух финансовых лет, непосредственно предшествующих подаче заявления. Следует отметить, что минимальные инвестиционные пороги в новых категориях виз, предусмотренных для мигрантов-инвесторов, значительно выше, чем те, которые были установлены в рамках предыдущей Программы «Деловые навыки». ¹⁷

Ирландия также пересмотрела в 2012 г. свою иммиграционную программу для инвесторов. Одной из возможностей включения в новую иммиграционную программу для инвесторов, внедряемую с 16 апреля 2012 г., является инвестирование в форме единовременного вложения в сумму не менее, чем 500 тыс. евро, в какой-либо ирландский публичный проект в области искусства, спорта, здравоохранения, культуры или образования (предоставляемого в качестве филантропической помощи без намерения получения финансового дохода). Для других форм приемлемых инвестиций установлен более высокий минимальный порог. Так, требуется не менее 1 млн. евро для совокупных инвестиций в новый или существующий ирландский бизнес (в течение как минимум трех лет), а также для смешанных вложений в объекты собственности и иммигрантские инвесторские облигации. Требуется не менее 2 млн. евро для инвестирования в специальные пятилетние иммигрантские инвесторские облигации с невысоким процентом (с годовой процентной ставкой 1%). Проверкой заявлений с точки зрения потенциальных выгод предлагаемых инвестиций для ирландских общественных интересов, в частности, для создания рабочих мест, занимается независимый межведомственный комитет.¹⁸ Минимальный инвестиционный порог, установленный в рамках предыдущей ирландской иммиграционной программы для инвесторов, был ниже и составлял 300 тыс. евро.

В условиях продолжающегося экономического кризиса наметившаяся в последнее время тенденция к увеличению минимальной суммы капитала, необходимой кандидатам для включения в иммиграционную программу для

¹⁷ Минимальный инвестиционный порог был установлен на уровне 1.5 млн. австралийских долл. для основной иммиграционной программы для инвесторов и уменьшен вдвое до 750 тыс. австралийских долл. для инвесторских виз, спонсируемых штатами или территориями в рамках программы «Деловые навыки».

¹⁸ Более подробная информация о новой ирландской иммиграционной программе для инвесторов содержится в INIS 2012b.

инвесторов, а также введение в некоторых странах специальных требований о одновременных вложениях или размещении капитала в управляемых государством инвестиционных проектах могут расцениваться как попытка этих стран максимально использовать финансовый потенциал иммиграционных потоков, нацеленных на инвесторов. Так, в 2011 г. и Румыния повысила минимальный инвестиционный порог для выдачи инвесторских виз до 100 тыс. евро для вложений в общества с ограниченной ответственностью и до 150 тыс. евро для вложений в акционерные общества. Кроме того, деятельность, в которую вкладываются средства, должна способствовать созданию как минимум 10 (в случае с обществами с ограниченной ответственностью) или 15 (в случае с акционерными обществами) рабочих мест в срок, не превышающий 12 месяцев с момента выдачи вида на жительство.

Целевые региональные/отраслевые миграционные схемы для предпринимателей и инвесторов

Чтобы получившие разрешение на въезд мигранты-предприниматели и инвесторы действительно могли внести вклад в экономику принимающей страны, который бы отвечал ее потребностям, целевые миграционные системы, применяемые в ряде стран-членов ЕС и ОЭСР, содержат упрощенные критерии отбора кандидатов-мигрантов, желающих создать свой бизнес или вкладывать средства в регионы, в которых уровень экономического роста ниже, чем в среднем по стране или в которых существует особенно большая потребность в определенных видах хозяйственной деятельности.

В Соединенных Штатах, например, минимальное требование к сумме капитала для выдачи Грин карты EB-5 снижено вдвое для инвестиций в целевую зону развития занятости (TEA), которая определяется как сельская местность или местность, в которой уровень безработицы составляет не менее 150% от среднего по стране. В целом программа EB-5 предназначена для иностранцев, инвестирующих не менее 1 млн. долл. США в создание новых коммерческих предприятий или расширение существующих фирм и создающих не менее 10 постоянных «американских рабочих мест» (рабочих мест для американских рабочих или иностранцев, имеющих право работать в США).¹⁹ Ежегодно может выдаваться до 10 тысяч виз категории EB-5. Кроме того, до 30.09 2012 г. дей-

¹⁹ Для получения визы в рамках визовой программы EB-5 инвестор должен принимать участие в ежедневном управлении бизнесом. Согласно определениям, принятым в данном исследовании, программа EB-5 должна быть классифицирована как предпринимательский поток. Более подробное описание программы EB-5 содержится на официальной интернет-странице USCIS: <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=fa cb83453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD&vgnnextchannel=facbc83453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD>

ствовала пилотная схема EB-5 для инвестиций в «определенные региональные центры», предусматривавшая дополнительную квоту в количестве 3 тыс. мест в год. «Региональным центром» в рамках этой пилотной схемы являлся любой экономический объект, как частный, так и государственный, занимающийся содействием экономическому росту за счет расширения экспортных продаж, повышения производительности регионов, создания рабочих мест и увеличения объемов внутренних капиталовложений в географических зонах, утвержденных правительством в качестве зон – объектов капиталовложений, осуществляемых иммигрантами. Условие, согласно которому иммигранты, участвующие в схеме, обязаны создать напрямую 10 рабочих мест, отменено, т.к. достаточным признается опосредованное создание соответствующего количества рабочих мест (так называемые индуцированные рабочие места). Данная пилотная схема была введена в 1993 году первоначально на пятилетний срок для стимулирования иммиграции в рамках категории EB-5. Многократные продления действия схемы были оправданы гораздо более успешными результатами данной схемы по сравнению с общей программой EB-5.

В экономической миграционной системе Австралии существует большое разнообразие региональных элементов, благодаря которым иммигрантам (рабочим, предпринимателям и инвесторам), поселяющимся в конкретных регионах (как правило, за пределами крупных агломераций), предоставляются облегченные способы въезда и получения вида на жительство. Все новые категории виз, предусмотренные для мигрантов-предпринимателей и инвесторов в рамках новой Программы «Бизнес- инновации и инвестиции», должны спонсироваться штатом и территориями. В Германии иностранцы, желающие иммигрировать для целей предпринимательства, могут воспользоваться снижением общего установленного инвестиционного порога, составляющего 250 тыс. евро, если планируемый ими бизнес или их квалификация отвечают конкретным потребностям региона.

2.2 Мониторинг соблюдения первоначальных требований допуска. Условия предоставления вида на жительство

В большинстве стран-членов ЕС и ОЭСР вид на жительство для иностранных предпринимателей и инвесторов выдается на ограниченный срок, но при этом может быть продлен или по истечении времени заменен на постоянный вид на жительство. Чтобы продлить первоначальный вид на жительство, иммигрант-предприниматель или инвестор должен представить доказательства того, что хозяйственная деятельность, упоминаемая в заявлении на иммиграцию, уже ведется или что обещанные инвестиции были осуществлены. Таким образом, продление вида на жительство является ключевым элементом мо-

ниторинга соблюдения условий, на которых был разрешен въезд для осуществления независимой экономической деятельности (Дезидерио и Местрес, 2011 г.).

В Новой Зеландии, например, долгосрочная деловая виза является первым шагом на пути к получению постоянного вида на жительство для предпринимательских целей. Если все условия получения разрешения на въезд считаются выполненными, то иммигранту может быть выдана долгосрочная деловая виза на первоначальный испытательный срок в 9 месяцев. Иностранцы-предприниматели, которые в течение этого периода фактически создали бизнес, описанный в бизнес-плане, имеют право на продление вида на жительство на 27 месяцев. После двухлетнего проживания в Новой Зеландии по долгосрочной деловой визе успешный иммигрант-предприниматель может подать заявление в рамках постоянных иммиграционных схем «Предприниматель» и «Предприниматель плюс». Поскольку вид на жительство по долгосрочной деловой визе может быть продлен только один раз еще на 3 года, то предприниматель должен быть либо включен в одну из постоянных схем («Предприниматель» или «Предприниматель плюс»), либо покинуть страну. Аналогичным образом в Великобритании мигранты-предприниматели, получившие разрешение на въезд первоначально на 3 года в рамках Категории I, должны доказать, что выполнили первоначальные требования (не позднее, чем через 12 месяцев после въезда), чтобы иметь возможность продлить разрешение еще на 2 года. После 5 лет проживания по временной визе успешные предприниматели могут получить разрешение на постоянное проживание в Великобритании (УКВА, 2012а).

Как правило, соблюдение условий приема отслеживается еще в период действия первоначального вида на жительство. Что касается вида на жительство, выдаваемого инвесторам, то фактическая реализация инвестиций отслеживается в течение 3 – 12 месяцев после выдачи первоначального вида на жительство. Если проверки показывают, что инвестиционный проект не был реализован, то вид на жительство может быть отозван до истечения срока его действия. После истечения срока действия первоначального вида на жительство иммигрант-предприниматель или инвестор может обратиться за новым разрешением, либо временным, либо постоянным, при условии, что первоначальный бизнес или инвестиции продолжаются. Еще одним из условий получения разрешения на постоянное проживание может быть доказательство владения языком и минимального непрерывного периода проживания в стране, выдавшей временный вид на жительство.

Средняя продолжительность вида на жительство, выдаваемого при получении первого разрешения на въезд в государства-члены ЕС и ОЭСР, составляет 2 года для мигрантов-предпринимателей и от трех до четырех лет для

мигрантов-инвесторов²⁰ (ОЭСР, 2011 г.). Одной из особенностей канадской иммиграционной схемы «Бизнес-класс» является то, что иностранцы, получившие разрешение на въезд в рамках одной из трех категорий программы, сразу же получают разрешение на постоянное проживание. В Австралии новые визы категории «Предпринимательский талант» также относятся к категориям постоянно действующих программ.

3. Привлечение мигрантов-предпринимателей и инвесторов посредством целевых иммиграционных программ?

Стимулы миграционной политики для привлечения мигрантов-предпринимателей и инвесторов

Миграционные программы, нацеленные на привлечение мигрантов-предпринимателей и инвесторов, как правило, предусматривают упрощенные условия воссоединения семей, аналогичные тем, которые предусмотрены в рамках миграционных потоков для высококвалифицированных иностранных рабочих, ставя своей целью привлечение высококвалифицированных мигрантов из этих категорий. В большинстве стран-членов ЕС и ОЭСР существует процедура воссоединения семей для супругов и детей иммигрантов-предпринимателей и инвесторов, позволяющая членам семей получать разрешение на въезд в принимающую страну вместе с основным заявителем и не ждать в стране происхождения воссоединения с основным соискателем по истечении определенного времени. Во Франции применяется сопутствующая процедура для членов семьи, менее жесткая, чем процедура воссоединения семей, т.к. не предусматривает проверки наличия денежных средств или жилья и освобождения от действия положений Договора о приеме и интеграции. В Австралии, Канаде, Дании, Новой Зеландии, Великобритании и Соединенных Штатах члены семей иммигрантов-предпринимателей и инвесторов имеют доступ к рынкам труда и системе образования. Если иностранный предприниматель или инвестор получил временный вид на жительство, то членам его семьи, как правило, выдается вид на жительство на тот же срок, а их статус зависит от статуса данного предпринимателя или инвестора (Дезидерио и Местрес, 2011 г.).

Упрощенные условия воссоединения семей – наиболее распространенные стимулы миграционной политики, применяемые в странах-членах ЕС и ОЭСР для привлечения мигрантов-предпринимателей и инвесторов.

На иностранных предпринимателей может также оказываться влияние в выборе конечного пункта иммиграции путем предоставления возможности воспользоваться конкретными мерами поддержки, направленными на оказание целевой помощи при прохождении административных процедур при создании

²⁰ Во Франции первоначальный вид на жительство за исключительный вклад в экономику предоставляется на 10 лет.

бизнеса (как в случае с Канадой и Испанией), или поддержки в виде обучения, консультирования, ориентирования и формирования связей для содействия развитию бизнеса (как в случае с Данией, Финляндией, Норвегией и Швецией). В меньшем количестве стран, в частности, в Дании и Швеции, для иммигрантов-предпринимателей помимо вышеперечисленных мер существуют меры облегчения доступа к кредитам. Однако необходимо отметить, что подобные меры, как правило, применяются в контексте более масштабных интеграционных программ для (вновь прибывших) экономических и неэкономических иммигрантов, а не в рамках целевых программ, специально предназначенных для привлечения мигрантов-предпринимателей.

Вклад целевых миграционных программ в развитие предпринимательства и инвестиционной деятельности, осуществляемых мигрантами в принимающих странах

Несмотря на наблюдаемые в последнее десятилетие во многих странах-членах ЕС и ОЭСР усиленные попытки усовершенствования целевых миграционных программ, предназначенных для мигрантов-предпринимателей и инвесторов, на долю этих программ приходится весьма незначительная часть предпринимательской и инвестиционной деятельности, осуществляемой мигрантами в этих странах. Проведенное недавно ОЭСР исследование показывает, что среднее число въездов, регистрируемых ежегодно в рамках миграционных программ, предназначенных для мигрантов-предпринимателей и инвесторов, минимально по сравнению со средним за год числом новых мигрантов-предпринимателей.²¹

Таблица 2. Среднегодовое количество новых мигрантов-предпринимателей и целевых виз, выданных иностранным предпринимателям в выбранных для исследования странах ОЭСР

	Период	Среднегодовая численность новых мигрантов-предпринимателей	Среднегодовое количество целевых виз, выданных мигрантам-предпринимателям
Германия	2006-2008	103 000	2 964
Испания	2004-2008	59 000	658
Италия	1998-2008	23 000	4 745
Нидерланды	2005-2008	10 000	88
Бельгия	1999-2008	5 000	927
Швеция	2002-2008	4 000	66

Источник: ОЭСР (2011 г.). «Перспективы международной миграции». Публикация ОЭСР, Париж.

Примечание: Среднегодовая численность новых мигрантов-предпринимателей, определенная на основе данных исследования состояния рабочей силы в ЕС. Среднегодовое количество специальных виз, выданных иностранным предпринимателям и подсчитанных на основании административных данных.

²¹ ОЭСР (2011 г.). «Перспективы международной миграции», стр.170-171.

Складывается впечатление, что большинство иностранных предпринимателей и инвесторов въезжают в принимающие страны по другим каналам и не используют целевые иммиграционные программы. В Соединенных Штатах, например, по данным Госдепартамента в 2009 г. в рамках программы EB-5 и пилотной программы EB-5 было выдано около 1300 видов на жительство, тогда как за тот же период в рамках схемы E-2 для инвесторов, подпадающих под Договор о торговле и навигации, было выдано около 24 тыс. виз. В рамках последней программы граждане одной из стран, с которыми у США имеется Договор о торговле и навигации, могут получить временное разрешение для целей инвестирования средств в коммерческое предприятие, которым они будут руководить, в Соединенных Штатах. Виза категории E-2 не является Грин картой и не дает владельцу права на постоянное проживание в стране. Тем не менее, она может неограниченное количество раз продлеваться на двухлетний срок. Требования для получения разрешения на въезд по программе E-2 менее жесткие, чем требования по программе EB-5.

Аналогичным образом, в большинстве стран-членов ЕС и ЕЭЗ большинство иностранных предпринимателей и инвесторов – это граждане Европейской экономической зоны. Эти граждане не подпадают под действие общих требований к получению разрешения на въезд для мигрантов-предпринимателей и инвесторов из третьих стран и могут въезжать и обосновываться в странах, входящих в Европейскую экономическую зону, в рамках правил, гарантирующих свободу предпринимательства.

В общем и целом, помимо специальных каналов приема, существующих в некоторых странах для граждан стран-партнеров по международным соглашениям, другие иммиграционные программы и, в частности, программы для высококвалифицированных мигрантов вносят, как видно, более весомый вклад в дело развития предпринимательской и инвестиционной деятельности, осуществляемой мигрантами в принимающих странах, чем специальные программы для мигрантов-инвесторов и предпринимателей. Мигранты, принимаемые в рамках программ для высококвалифицированных специалистов, могут обладать человеческим капиталом для создания предприятий и после определенного периода работы в качестве наемного персонала могут стать индивидуальными предпринимателями. Их квалификация и длительность пребывания в принимающей стране могут сыграть положительную роль в обеспечении успеха их предприятий.

4. Выводы

Возможности, которые открывает иммиграция квалифицированных иностранных предпринимателей и инвесторов для экономического роста принимающих стран, в частности, для развития занятости и инноваций, не остались

незамеченными теми, кто отвечает за выработку мер политики. В странах-членах ЕС и ОЭСР в последнее десятилетие отмечается усиление тенденции к принятию целевых миграционных программ для иностранных предпринимателей и инвесторов. В условиях продолжающегося экономического кризиса многие из этих программ были в последнее время пересмотрены в связи с реализацией более масштабных стратегий, направленных на стимулирование экономического роста и конкуренции посредством привлечения мигрантов, обладающих необходимыми человеческим капиталом и финансовыми ресурсами, отвечающими экономическим задачам принимающей страны.

Грамотно построенные целевые миграционные программы приема иностранных предпринимателей и инвесторов способны обеспечить баланс между целями отбора, обеспечения соблюдения установленных требований и привлечения мигрантов и фильтровать миграционные потоки в соответствии с конкретными региональными и (или) отраслевыми потребностями. Данные программы актуальны в той степени, в какой они способны обеспечить иностранным предпринимателям и инвесторам отсутствие каких-либо препятствий к ввозу принадлежащего им капитала в страну назначения.

Тем не менее, самих по себе условий и стимулов для приема мигрантов, предоставляемых в рамках мер миграционной политики, нацеленных на мигрантов-предпринимателей и инвесторов, недостаточно для привлечения иностранных предпринимателей и инвесторов в конкретную страну. В этом большую роль играют и другие факторы. Так, например, для граждан некоторых стран, таких как страны Европейской экономической зоны, свобода передвижения и предпринимательства, предоставляемая международными соглашениями в странах-партнерах по этим соглашениям, может на деле оказывать большое влияние на выбор «пункта назначения». Проще говоря, соображения, касающиеся экономической и фискальной политики, способны играть заметную роль в том, какой стране отдадут предпочтение имеющие бизнес-проекты иммигранты.

Таким образом, помимо совершенствования целевых миграционных программ для приема мигрантов-предпринимателей и инвесторов, страна, стремящаяся преуспеть в международной конкурентной борьбе за привлечение квалифицированных предпринимателей и инвесторов, должна уделять особое внимание экономическим и налогово-бюджетным вопросам, включая уровень регулирования и прозрачности рынка труда и хозяйственной деятельности; длительность и степень сложности административных процедур, необходимых для начала бизнеса; уровень налогообложения капитала и наличие фискальных стимулов для инвестиций; применение мер экономической политики в поддержку предпринимательства, в особенности малого и среднего бизнеса. Государства должны также бороться с дискриминацией, чтобы сделать соци-

альную среду принимающей страны более привлекательной для будущих высококвалифицированных мигрантов.

Библиография:

Дезидерио М.В. и Дж. Местрес-Доменеш

- 2011 Предпринимательство среди мигрантов в странах ОЭСР.
В «Перспективах международной миграции 2011 г.».
Публикация ОЭСР, Париж.

Дезидерио М.В.

- 2010 Миграционная политика в странах ОЭСР: как управлять миграцией иностранных предпринимателей и инвесторов.
В «Открыты для бизнеса. Предпринимательство среди мигрантов в странах ОЭСР». Публикация ОЭСР, Париж.

Хатциджорджу А.

- 2010 «Стимулирует ли иммиграция внешнюю торговлю? Свидетельства из Швеции».
Журнал «Экономическая интеграция», том 25, № 2, стр. 376-402.

Хант Дж. и М. Готье-Луазель

- 2010 «Насколько иммиграция стимулирует инновации?»
В «Американском экономическом журнале. Макроэкономика», апрель.

Ирландская служба натурализации и иммиграции» (INIS)

- 2012a Программа «Создание новых предприятий» – «Основные направления», INIS, 2012 г.
2012b Программа «Иммигрант-инвестор» – «Основные направления», INIS, 2012 г.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

- 2012 «Перспективы международной миграции».
Публикация ОЭСР, Париж.
2011 «Перспективы международной миграции».
Публикация ОЭСР, Париж.
2010 «Открыты для бизнеса. Предпринимательство среди мигрантов в странах ОЭСР». Публикация ОЭСР, Париж.

Пограничное агентство Великобритании (УКВА)

- 2012a «Категория 1 (Предприниматель) балльной системы. – Основные принципы, версия 12/2012, УКВА.
2012b «Категория 1 (Выпускник-предприниматель) балльной системы. – Основные принципы, версия 12/2012, УКВА.

МОБИЛЬНОСТЬ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ В РЕГИОНЕ ЕВРАЗЭС/СНГ

Поскольку рассматривать трудовую миграцию необходимо в контексте общих миграционных процессов, в своем выступлении мне хотелось бы представить обобщающую информацию и о ситуации в области миграции на постоянное жительство, и о временных формах трудовой миграции, а также показать количественные связи между ними и масштабы самих явлений.

Говоря об основных трендах и итогах миграции последнего десятилетия в регионе СНГ, следует отметить, что в регионе СНГ ежегодно в миграции участвуют миллионы людей. Основная часть перемещений имеет временный характер и происходит в ареале стран Содружества. В среднем более 90 % иммигрантов в странах СНГ прибывают из других стран СНГ, и около 75 % эмигрантов уезжают тоже в другую страну СНГ.

Миграционные потоки фокусируются в основном на Российской Федерации и частично на Казахстане, особенно это касается миграции из стран Центральной Азии. Притяжение этих стран определяет географию в регионе в целом. Миграционные связи между странами-донорами очень слабы. Причем это касается и долгосрочной, и краткосрочной миграции. После распада Советского Союза и в особенности, в последние десять лет происходит значительное ослабление миграционных связей между Украиной и странами Центральной Азии, между Арменией и другими странами Закавказья, Узбекистаном и Таджикистаном, Туркменией и другими странами-партнерами в миграционном обмене. Значимые потоки постоянных мигрантов связывают Молдову с Россией, страны Центральной Азии с Россией, с Казахстаном, Армению и Азербайджан с Россией. Сравнительно тесные связи сохраняются между славянскими республиками СНГ.

Следует отметить, что в последние десятилетие значительно возросла подвижность коренного населения Центральной Азии. Исследователи и практики старшего поколения помнят, что во время Советского Союза одной из основных задач миграционной политики являлось повышение миграционной мобильности населения республик Центральной Азии. Спустя несколько десятилетий, цель была достигнута, и результаты превзошли самые смелые ожидания. Преимущественно миграция происходит в форме временных трудовых перемещений, но часть мигрантов постепенно переходят от краткосрочных форм миграции к долгосрочным. Объемы временной трудовой миграции многократно превышают объемы миграции на постоянное место жительство. В

целом, по нашим оценкам, за последнее десятилетие, около 4 миллионов человек сменили место своего постоянного жительства. В начале десятилетия в миграции на постоянное жительство ежегодно участвовали около 500 тысяч в год, к концу десятилетия величина потоков уменьшилась, до 300-400 тысяч человек в год. В то же самое время, ежегодно в трудовых миграция в регионе СНГ участвуют около 8 -10 миллионов человек.

Национальные переписи населения, прошедшие в СНГ после распада СССР, также показывают, что среди пожизненных мигрантов, родившихся за рубежом, подавляющее большинство составляют уроженцы других стран СНГ - бывших республик СССР (см. рис. 1). В то же время, переписи 2009-2010 годов, проведенные во многих государствах СНГ показали, что мигранты, родившиеся в других государствах и постоянно проживающие в странах СНГ, все в большей степени начинают соответствовать общепринятому определению контингента международных мигрантов. Прошедший после распада Союза период характеризовался активными миграционными перемещениями внутри региона. Постепенно это привело к замещению мигрантов, которые переехали в давние годы из одной республики СССР в другую, будучи гражданами одного государства, «настоящими» международными мигрантами, совершавшими переезд уже после установления государственных границ между бывшими союзными республиками. Хотя по-прежнему, основную массу контингента международных пожизненных мигрантов²² составляют лица, родившиеся в других странах СНГ, многие из них родились после 1991 года и, в принципе, не имеют никакой связи с СССР.

Рис. 1. Доля пожизненных мигрантов, родившихся в СНГ и других странах по данным переписей населения в некоторых государства СНГ (в %)



Примечание: Рассчитано по данным национальных переписей населения .

²² Международный пожизненный мигрант – лицо, постоянно проживающее в стране, не являющейся страной его (её) рождения .

Как отмечалось выше, в настоящее время в странах СНГ миграционную ситуацию характеризуют абсолютное преобладание переездов внутри региона, сохраняющееся положение России как основной страны приема мигрантов из других стран СНГ, а также значительные объемы временных форм миграции, многократно превышающие миграцию на постоянное жительство. Данные национальных статистических служб о потоках мигрантов показали, что 92% всех иммигрантов прибывают из других стран СНГ, и около 75% выбывающих также направляются в другие страны Содружества (см. таблицу 1).

Таблица 1. Структура миграционных потоков в странах СНГ и Грузии в 2000-2010 гг. (в %)

Страны	Прибывшие (Иммигранты)				Выбывшие (Эмигранты)				Период
	Прибыли из стран СНГ	В том числе – из РФ	Из других стран мира	Всего иммигрантов (колонка 2+4)	Выбыли в страны СНГ	В том числе – в РФ	В другие страны мира	Всего эмигрантов (колонка 6+8)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Азербайджан	94,6	62,4	5,4	100	96,7	83,7	3,3	100	2000-2009
Армения	76,9	47,4	23,1*	100	82,6	69	17,4**	100	2000-2009
Беларусь	86,5	53,5	13,5	100	65,4	55	34,6	100	2000-2010
Казахстан	86,3	28,7	13,7	100	77	72,4	23	100	2000-2010
Кыргызстан	97,8	61,1	2,2	100	95,7	82,6	4,3	100	2000-2010
Молдова	35,4	9,2	64,6	100	70,2	36,3	29,8	100	2000-2006
Россия	95,1		4,9	100	54,7		45,3	100	2000-2010
Таджикистан	99,4	76,6	0,6	100	99,7	77,3	0,3	100	2000-2010
Туркменистан	97,5	54,7	2,5	100	97	67	3	100	2000-2006
Узбекистан	97,3	46,8	2,7	100	90,3	49,5	9,7	100	2000-2006
Украина	83	51,8	17	100	61,5	54,3	38,5	100	2000-2010
В среднем по СНГ	91,5	8,5		100	74,5	25,5		100	

* в т.ч. 8,5% не указавших страны предыдущего проживания

** в т.ч. 7,6 % не указавших страны следующего проживания

Источник: национальные статистические агентства, базы данных Отдела населения ООН

Основным источником данных по потокам миграции для стран региона СНГ является текущий учет миграции. Во многих странах СНГ методологии сбора данных похожи, поэтому эту статистику можно сопоставлять. Заметим, что в 1990-е годы были большие сложности с учетом, однако данные последнего десятилетия в принципе сопоставимы, и с ними можно работать.

На основе этих данных, несмотря на их ограничения, можно получить представление о том, что миграционные связи в странах СНГ очень избирательны, и миграция между многими государствами незначительна. Как было отмечено выше, в регионе СНГ нет как такового единого «равномерного» миграционного пространства. В таблице 2 отражены основные итоги миграции последнего десятилетия между странами СНГ. В колонках представлены цифры, которые национальные статистические службы соответствующих стран публикуют в качестве официальных. Они показывают чистую миграцию или сальдо миграции этой страны с ругой страной СНГ. Из таблицы видно, что миграционные связи между многими странами отсутствуют или чрезвычайно слабы. Основными «игроками» являются Россия и Казахстан, частично Украина, за счет миграционных связей с ограниченным количеством стран СНГ.

Таблица 2. Чистая миграция между странами СНГ и Грузии по странам миграционного обмена, 2000-2010 гг. (тыс. человек)²³

Страны назначения	Страны происхождения										
	Армения	Азербайджан	Беларусь	Казахстан	Кыргызстан	Молдова	Россия	Таджикистан	Туркменистан	Украина	Узбекистан
	2000-2009	2000-2009	2000-2010	2000-2010	2000-2010	2000-2010	2000-2010	2000-2010	2000-2010	2000-2010	2000-2006
Армения		0,1	2	1,3	0,0	0,3	168,4	0,0	-0,2	10,6	-0,1
Азербайджан	-3,5		2,5	1,9	-0,2	0,4	110,5	-0,1	-1,1	9,1	-0,4
Беларусь	-1,3	-0,7		-10,8	-1,3	-1,4	-3,7	-0,5	-0,4	-9,1	-2,3
Грузия	0,9	2,1	2,1	1,2	0,0	0,1	82,5	-0,1	-0,0	9	0,0
Казахстан	-0,8	-0,5	14,8		-34,1	0,0	422,8	-3,9	-28,2	15,5	-216,7
Кыргызстан	0,0	0,0	1,3	19,4		0,1	170,5	-7,1	-0,1	2,6	-1,4
Молдова	-0,1	0,0	3,2	0,2	0,0		99,8	0,0	-0,0	29,8	-0,1
Россия	-55,5	-18,3	39,4	-395,3	-290,3	-25,6		-73	-56,3	-51,8	-289,8

²³ Грузия вышла из состава СНГ в 2009 г..

Страны назначения	Страны происхождения										
	Армения	Азербайджан	Беларусь	Казахстан	Кыргызстан	Молдова	Россия	Таджикистан	Туркменистан	Украина	Узбекистан
	2000-2009	2000-2009	2000-2010	2000-2010	2000-2010	2000-2010	2000-2010	2000-2010	2000-2010	2000-2010	2000-2006
Таджикистан	0,0	0,1	0,8	3,2	4,1	0,1	119,2		-0,2	2,4	3,7
Туркменистан	0,0	1,3	2	31,5	0,0	0,0	46	-0,1		3	0,2
Украина	-3,3	-0,5	20,2	-3,5	-1,5	-20,1	262,5	-1,6	-1,0		-16,5
Узбекистан	0,0	0,8	3,6	274,4	-0,7	0,2	342,8	-7,5	-0,7	29,5	
Чистая миграция в обмене со странами СНГ	-63,6	-15,5	92	-76,5	-324	-45,9	1821,3	-94,0	-88,2	50,6	-523,3
Чистая миграция в обмене с другими странами	-6,7	0,0	-14,9	-96,8	-15,6	-9,3	-255,6	-0,3	-2,2	-125,7	-60,3
Не указано	-5,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Всего чистая миграция	-76	-15,5	77	-173,2	-339,6	-55,2	1565,6	-94,3	-90,4	-75,1	-583,6

Источник: Рассчитано по данным национальных статистических служб стран СНГ

Вторая важная категория, применяющаяся для измерения долгосрочной миграции – это контингенты международных мигрантов, на момент замера (переписи или обследования) проживавших или находившихся на территории данной страны. В данном случае мы говорим о людях, которые относятся к постоянному населению. Эту группу можно выделить по двум основным переменным: стране рождения, (определяется численность населения, родившегося за границей) и страна гражданства (определяется число граждан иностранных государств, проживающих в стране прибытия). Переписи последнего раунда показали важнейшую тенденцию – сокращение доли и численности лиц, родившихся в странах европейской части СНГ и рост доли уроженцев стран Центральной Азии. Это характерно для данных переписи Казахстана, России, Белоруссии. Население, родившиеся в странах европейской части СНГ и граждане этих стран – это преимущество разные популяции. Данные совокупности, как правило, мало похожи. Относительно количественных показателей - из таблицы 3 видно, как изменилась численность населения, родившегося за рубежом, в четырех странах СНГ.

Таблица 3. Численность населения некоторых странах СНГ по региону рождения в (тыс. человек)

Страна	Регион рождения	1989	Около 2000	Около 2009	[2000] к [1989]	[2009] к [2000]	[2009] к [1989]
Беларусь	Европейская часть СНГ	1076,3	946,6	726,0	0,88	0,77	0,67
	Центральная Азия	30,0	31,9	33,0	1,06	1,03	1,10
	Закавказье	76,0	91,3	91,2	1,20	1,00	1,20
Казахстан	Европейская часть СНГ	3125,4	1593,2	941,9	0,51	0,59	0,30
	Центральная Азия	297,2	302,1	628,5	1,02	2,08	2,11
	Закавказье	95,6	50,7	36,1	0,53	0,71	0,38
Кыргызстан	Европейская часть СНГ	414,2	184,6	83,5	0,45	0,45	0,20
	Центральная Азия	210,4	187,3	132,7	0,89	0,71	0,63
	Закавказье	11,8	6,3	3,3	0,53	0,53	0,28
Россия	Европейская часть СНГ	6494,1	5236,8	4541,5	0,81	0,87	0,70
	Центральная Азия	2646,9	4061,3	4225,8	1,53	1,04	1,60
	Закавказье	1055,4	1956,4	1691,4	1,85	0,86	1,60
Украина	Европейская часть СНГ	677,2	490,3	-	0,72	-	-
	Центральная Азия	5729,2	4133,1	-	0,72	-	-
	Закавказье	200,4	213,9	-	1,07	-	-

Источник: национальные статистические службы указанных государств

Анализ данных по регионам рождения показывает, что во всех рассматриваемых государствах произошло сокращение численности тех, кто родился в европейской части СНГ. Но особенно значительным оно было в Центральной Азии. В Казахстане совокупная численность уроженцев Беларуси, России, Украины и Молдовы сократилось на 70%, в Кыргызстане – на 80%. Очевидно, такая динамика является результатом репатриации населения европейского происхождения. Также следует учитывать и особенности демографической динамики: возрастной состав остающихся неместных уроженцев европейского происхождения отличается высокой долей лиц в старших возрастах по сравнению с населением, родившимся в стране проведения переписи

Численность выходцев уроженцев из Центральной Азии увеличилась как в России, так и в Казахстане и в Беларуси. В Казахстане число уроженцев из других республик Центральной Азии увеличивается не только из-за миграции экономического характера, но и благодаря активной политике привлечения оралманов (соотечественников). Кыргызстан обращает на себя внимание тем, что в нем за два десятилетия сокращалась численность уроженцев практически всех бывших советских республик. Он представляет собой модель других стран Центральной Азии, которые потеряли значительную часть населения, родившегося в других частях Советского Союза, в результате миграции. Численность уроженцев закавказских стран увеличилась в России и Беларуси,

Украине, чему в немалой степени способствуют давние культурно-исторические связи и географическая близость.

Результаты переписи также позволяют проанализировать динамику населения по гражданству. Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что данные о постоянном населении так же отражают результаты временной трудовой миграции, так как эти мигранты ещё не успели сменить своё гражданство: они находятся в стране в статусе иностранного гражданина, но в то же время являются постоянным населением. В Казахстане численность граждан Узбекистана с момента предыдущей переписи увеличилось почти в 9 раз, Туркменистана - в 7 раз, Кыргызстана – в 6 раз. Таким образом, данные переписи свидетельствуют о том, что значительная часть временной трудовой миграции перерастает в миграцию на постоянное место жительства.

Известно, что в СНГ во временной трудовой миграции существует большая асимметрия: одни страны являются странами - донорами, а другие - реципиентами рабочей силы. Но даже в государствах, которых мы традиционно рассматриваем исключительно как доноров, имеется некоторый встречный поток привлеченной иностранной рабочей силы. Нужно заметить, что состав иностранных работников по гражданству очень отличается в зависимости от принимающей страны. В России чрезвычайно высока доля мигрантов из государств СНГ и составляет (с учетом лиц, получивших патенты) не менее 90% ежегодного потока. Лишь в Беларуси в последние годы доля работников из СНГ была достаточно высока (около 40%), а в других странах временная трудовая иммиграция в большей степени зависит от государств вне СНГ (например, в Таджикистане и Азербайджане доля граждан СНГ не превышает 10-12%, на Украине- 30%, Молдове- 20%).

Вопрос измерения объемов трудовой миграции является достаточно сложным, поскольку здесь мы всегда сталкиваемся с проблемой получения адекватных данных. К сожалению, отсутствие достоверных объективных данных не даёт возможности глубоко и основательно изучить эти процессы, поскольку основным источником информации по трудовой миграции в странах приема являются административные системы учета. Золотым стандартом в настоящее время являются обследования домохозяйств и рабочей силы, которые проводят страны-доноры. Обследования содержат вопросы об отсутствующем населении, благодаря которым можно получить представление о масштабах трудовой эмиграции и оценивать нелегальную составляющую. Это делается путем сравнения сведений об отсутствующем населении, полученных в ходе обследований, с данными административного учета о легально нанятых мигрантах из этих стран в России и Казахстане. Отмечу, что в Российской Федерации эта статистика доступна и широко используется, хотя в целом в регионе точные оценки объемов потока трудовой миграции можно только оценивать

в некоторых интервалах.

Таблица 4 дает представление о численности трудовых мигрантов из стран СНГ в период 2005- 2010 годов.

Таблица 4. Оценки потока или численности трудовых мигрантов из стран СНГ, 2005-2010 гг.

Страна	Трудовые мигранты (тыс. человек)	Доля в населении от 15 до 59 лет ²⁴	Доля мигрантов в России (%)	Источник:
Армения	127 (до 300 в России)	(15%)	85-95	Обследование уровня жизни 2008, (Экспертные оценки) ²⁵
Азербайджан	(до 350)	(5 %)	85%	(Экспертные оценки) ²⁶
Беларусь	41,8 (дата переписи) (до 300 в России)	(5 %).	90	Перепись населения 2009 г. ²⁷
Кыргызстан	225 на дату переписи (500 за год)	(15%)	83-89	Перепись населения 2009; Экспертные оценки. ²⁸
Молдова	300 за год (до 300 в России)	(20%)	60	Обследование занятости 2009-2010 ²⁹

²⁴ Оценки авторов для указанного периода.

²⁵ По оценкам экспертов, в начале 2000 г. общее число трудовых мигрантов из Армении – краткосрочных и долгосрочных - составляло порядка 500 тыс. человек, из них 280 тыс. работало в России (Мукомель В. Миграционная политика в России. М., 2005. Р. 328). По оценкам Главы миграционной службы Армении за ее пределами находится 600-700 тыс. долгосрочных и 80 тыс. сезонных трудовых мигрантов (Гагиг Еганян Армения и Россия разработают документ по регулированию сферы трудовой миграции. Армения net. Новости Армении на русском языке от 19.07.2010: <http://armeniya.net/2010/07/19>)

²⁶ По данным МИД Азербайджана в начале 2000-х гг. на заработках в России находилось до 1 млн. человек, из которых 9 из 10 нарушали российское миграционное законодательство (Незаконная миграция. Отечественные записки. 2004, No 4. С.174); Денисенко М.Б. *op. cit*

²⁷ Национальные эксперты Беларуси указывают, что не существует каких-либо более или менее устоявшихся оценок объемов трудовой миграции из страны, все приводимые величины различаются на порядок (Шахотько Л. Международная трудовая миграция населения Беларуси. Вопросы статистики 2011 № 8).

²⁸ До кризиса - до 500 тысяч *Kyrgyzstan: Economic Growth, Employment and Poverty Reduction*. UNDP, ILO 2008

²⁹ Данные Обследования рабочей силы РМ показывают динамику численности трудовых мигрантов из Молдовы за рубежом (в тысячах) : 2006 - 310.1; 2007 – 335.6; 2008 – 309.7; 2009 – 294.9. По данным переписи 2004 г. 273 тыс. постоянных жителей Молдовы находились за рубежом из них с целью работы 242 тыс.

Страна	Трудовые мигранты (тыс. человек)	Доля в населении от 15 до 59 лет	Доля мигрантов в России (%)	Источник:
Таджикистан	430 (700)	(20 %)	95-99	Обследование занятости 2008; Азиатский банк развития; (Экспертные оценки) ³⁰
Узбекистан	(1200-1600 в Россия)	(более 10%)	60-65	(Экспертные оценки) ³¹
Украина	1476 (за 2005-2008)	(5%)	48	Национальное обследование внешней трудовой миграции ³²

Примечание: Включая незаконных мигрантов. В скобках приводятся экспертные оценки.

Хотелось бы отметить несколько моментов относительно профилей трудовых мигрантов. Прежде всего, следует отметить, что средний возраст трудового мигранта различается по странам. Более молодой возраст имеют мигранты из стран СНГ, более «старый» – мигранты из стран Запада. Например, расчеты, проведенные по данным ФМС России, показали, что в 2011 году средний возраст граждан стран Центральной Азии, получивших разрешения на работу, составил около 30-32 лет, а граждане Великобритании, Германии и США в среднем были как минимум на 10-12 лет старше. Существует сформировавшаяся точка зрения, что доля женщин в трудовой миграции в СНГ очень низка, например в России по усредненным данным она действительно не превышает 15 % потока. Но более детализированные расчеты демонстрируют, что этот показатель существенно варьирует в зависимости от страны происхождения мигрантов. Так, например, доля женщин в потоке трудовых мигрантов из Кыргызстана достигает трети, из Казахстана и Молдовы – около четверти. Самая высокая доля женщин (свыше 75%) характерна для мигрантов из Таиланда. В то же время, есть страны, откуда женщины практически не едут на работу в Россию. Их удельный вес в потоке получивших разрешение на работу в РФ минимален и составлял, к примеру, в 2011 году, среди прибывших из Турции менее 0,5 процента, Северной Кореи – 1,3%, Сербии – 2,6%.

³⁰ Куддусов Д. Влияние мирового финансового кризиса на трудовых мигрантов из Таджикистана: мнение мигрантов / ILO, Ministry of labour RT; Олимова С., Таджикистан: от вынужденной к трудовой миграции. В кн.: Постсоветские трансформации: отражение в миграциях. Под ред. Ж.Зайончковской и Г.Витковской. М., 2010. С. 391; Migrant Remittances to Tajikistan, The Potential for Savings, Economic Investment and Existing Financial Products to Attract Remittances ILO, 2010

³¹ Денисенко М.Б. *opt.cit*

³² Ukrainian External Labour Migration. National survey 2005-2008. Kyiv, 2009

В заключении хотелось бы сказать о масштабах незаконной трудовой миграции в странах СНГ. Единственным способом количественной оценки этого явления, с моей точки зрения, является сопоставление данных выборочных обследований, проводимых в странах исхода мигрантов, с данными ФМС России о легально нанятых (или документированных) мигрантах. На основании такого сопоставления, можно сделать вывод о том, что на одного легального мигранта приходится в среднем 3-4 недокументированных мигрантов в зависимости от страны происхождения. На основании такой оценки, можно сказать, что, например, если было выдано 1,5 миллиона разрешений на работу, то, умножая этот показатель на 4, мы получаем численность незаконно занятых мигрантов. В сумме мы получаем общий объем трудовой миграции. Получая итоговую цифру, от мифов, что у нас 15 миллионов незаконных мигрантов, мы можем отказаться. Проводя оценки объемов трудовой.

Подводя итог, отметим, что в настоящее время в регионе СНГ происходят изменения в направлениях и объемах миграционных потоков. Сохраняются центростремительные связи с Россией и Казахстаном и ослабляются связи между другими странами. В рамках данного выступления мы не имели возможности подробно обсуждать вопросы миграционной политики, но должны подчеркнуть, что эта политика в регионе имеет скорее ограничительный, нежели упрощающий характер, и в целом не способствует формированию пространства для свободного перемещения рабочей силы между странами Содружества. Ограничения часто не имеют под собой объективных оснований ни с политической, ни с экономической точки зрения. Международные коллективные соглашения в области миграции хорошо работают только по ограниченному кругу вопросов (в основном касающихся безвизовых поездок) а остальные (в том числе, касающиеся трудовой миграции), чаще всего малоэффективны.

Существующие современные демографические и экономические факторы миграции в регионе СНГ в ближайшее время не изменятся и не ослабнут. Усилится влияние демографических причин: Россия, Украина и Беларусь будут испытывать последствия старения и сокращения населения в трудоспособном возрасте. При этом ресурсов стран Центральной Азии может оказаться недостаточно для удовлетворения потребностей России и Казахстана в рабочей силе.

МИГРАНТЫ НА РОССИЙСКОМ РЫНКЕ ТРУДА: ХАРАКТЕРИСТИКИ, ПОЛОЖЕНИЕ, МОБИЛЬНОСТЬ (ПО РЕЗУЛЬТАТАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ)³³

Социально-демографические характеристики опрошенных мигрантов

В ноябре 2011 г. АНО Центр этнополитических и региональных исследований по заказу НИУ «Высшая школа экономики» было проведено социологическое исследование, целью которого выступал анализ положения мигрантов на российском рынке труда, проблем их адаптации и интеграции. Опрос проводился в восьми субъектах Российской Федерации: г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Астраханская область, Самарская область, Свердловская область, Пермский край, Приморский край³⁴. В основу распределения квот выборочной совокупности по регионам была положена доля региона среди всех отобранных субъектов по суммарному показателю численности работающих по разрешению на работу и по патентам, скорректированная в сторону незначительного увеличения квоты для Астраханской, Самарской областей и Пермского края. Кроме того, учитывалось распределение легально занятых по странам происхождения (гражданству) респондентов.

Всего было опрошено 8 499 мигрантов. Респондентами выступали иностранные граждане независимо от их правового статуса и этнической принадлежности.

Распределение опрошенных мигрантов по странам прибытия представлено в табл.1. Большинство мигрантов приехало в Россию из государств Центральной Азии (Узбекистана, Таджикистана, Киргизии), на долю которых приходится почти четверти респондентов (72,0%).

В подавляющем большинстве (90-95%) мигранты являются представителями титульной национальности страны происхождения. Исключение составляет Киргизия, 18,2% приехавших из которой – узбеки, а также Украина и Молдова, 27,3% и 8,6% (соответственно) мигрантов из этих стран – русские.

³³ Исследование выполнено при поддержке European Community's Seventh Framework Programme (грант No.266864, проект SEARCH).

³⁴ По данным Центрального банка данных учета иностранных граждан и лиц без гражданства ФМС, в январе-октябре 2011 г. на выбранные регионы приходилось 54% легально занятых иностранных работников в Российской Федерации.

Таблица 1. Распределение опрошенных мигрантов по странам происхождения (в %)*

Страна происхождения	Опрошено	Справочно 8 регионов опроса (ЦБДУИГ)	Справочно РФ в целом (ЦБДУИГ)
Азербайджан	3,2	2,3	3,2
Армения	2,3	4,5	5,7
Киргизия	10,6	8,0	6,6
Молдова	6,5	6,0	4,2
Таджикистан	20,0	21,6	19,3
Узбекистан	41,4	43,8	45,0
Украина	8,8	7,6	7,9
Китай	2,7	3,3	4,6
КНДР	1,0	1,0	1,1

* В таблице приведены данные по странам происхождения, удельный вес которых в численности мигрантов превышает 1,0%. На их долю приходится 96,5% опрошенных мигрантов (98,1% в 8 регионах, в которых проводился опрос, 97,6% в РФ)

Распределение мигрантов по срокам пребывания³⁵ и этническим группам (табл.2) показывает, что этническая структура миграционного потока смещается в сторону народов, представляющих государства Центральной Азии. Так, среди мигрантов из Центральной Азии каждый второй приехал в Россию не более 2х лет назад и только 26% являются старожилами (со сроком пребывания 6 и более лет). Для сравнения: распределение мигрантов, представляющих народы Закавказья, по названным выше группам фактически зеркальное – 24,8% мигранты-новички и 67,9% старожилы. Как следствие, существенно различается средний срок пребывания опрошенных мигрантов в России: он составляет 3,9 лет для респондентов из Центральной Азии, 6,3 года для представителей народов европейской части СНГ, 8,0 лет для народов республик Закавказья.

³⁵ Здесь и далее в тексте под сроком пребывания понимается число лет, прошедших с момента первого приезда мигранта в Россию, т.е. срок пребывания в контексте этой статьи не равен длительности непрерывного пребывания мигранта на территории России.

Таблица 2. Социально-демографические характеристики опрошенных мигрантов

	Все респонденты	Этнические группы			
		Народы Центральной Азии	Народы республик Закавказья	Народы Европейской части СНГ	Дальнее зарубежье
Пол					
Мужчины	70,5	75,8	71,8	43,8	78,3
Женщины	29,5	24,2	28,2	56,2	21,7
Возраст					
До 20 лет	10,6	12,2	9,5	5,0	7,9
20-24 года	18,8	20,0	14,9	12,7	24,9
25-29 лет	19,2	19,6	15,6	18,1	21,3
30-39 лет	27,5	27,3	25,3	28,7	27,7
40-49 лет	18,1	16,9	21,6	22,9	14,8
50-59 лет	5,2	3,7	11,4	10,6	3,0
60 лет и старше	0,6	0,2	1,7	2,0	0,4
Образование					
Начальное, неполное среднее	10,6	11,9	7,4	4,0	16,0
Среднее общее	46,7	51,4	37,9	32,8	37,4
Среднее специальное/ среднее профессиональное	26,2	23,7	28,7	39,3	17,2
Высшее, незаконченное высшее	16,5	13,0	26,0	24,0	29,4
Срок пребывания					
До 1 года	20,1	22,4	12,0	13,0	20,7
1-2 года	25,3	27,1	12,8	18,9	33,3
3-5 лет	23,4	24,6	17,4	21,1	21,3
6-9 лет	14,6	14,3	15,9	16,5	12,5
10 лет и более	16,6	11,7	42,0	30,4	12,3

Среди мигрантов абсолютно преобладают мужчины (70,5%). Наиболее значительное преобладание мужчин наблюдается среди мигрантов из мусульманских стран (Азербайджан – 80,4%, Таджикистан – 80,0%, Узбекистан – 77,1%), а также из КНДР (84,9%). В случае мусульманских стран превалирование мужчин скорее всего определяется социокультурными особенностями стран-исхода, для КНДР является следствием целенаправленного государственного

регулирования и контроля состава выезжающих из страны. Вместе с тем среди мигрантов из Украины и Молдовы большинство составляют женщины (60,3% и 52,0% соответственно). Наряду с территориальной близостью важную роль в данном случае играет знание русского языка, большая социокультурная близость, визуальная неотличимость от местного населения, а также переориентация миграционного потока в европейские страны.

Три четверти мигрантов (76,1%) – это люди наиболее трудоспособных активных возрастов (до 40 лет), в т.ч. почти половина (48,6%) – возрасте до 30 лет. Средний возраст мигранта – 31,8 лет, в т.ч. мужчин – 30,9 лет, женщин – 34,0 года. Возрастная структура мужчин характеризуется очень высокой долей молодежи – каждый второй мигрант (52,6%) моложе 30 лет (среди женщин – 39,1%). Особенно заметно доминирование мужчин в самых молодых возрастах среди мигрантов из Узбекистана и Таджикистана. Среди женщин в большей мере представлены старшие возраста. Так, 30,9% женщин-мигрантов старше 40 лет, среди мужчин таковых на 10 п.п. меньше – 20,9%.

Возрастная структура мигрантов различных этнических групп неодинакова (табл.2). Наиболее молодые мигранты приезжают в Россию из государств Центральной Азии (Узбекистана, Таджикистана, Киргизии), что во многом определяется более молодой возрастной структурой населения этих стран. Около половины (51,8%) мигрантов, представляющих народы стран Центральной Азии, не достигли возраста 30 лет, среди мигрантов из республик Закавказья таких 40,0%, среди мигрантов-народов европейской части СНГ (украинцев, молдаван, русских) – около трети (35,8%).

Уровень образования мигрантов относительно невысок: только четверть (26,2%) имеют среднее специальное или среднее профессиональное образование, каждый шестой (16,5%) – высшее или незаконченное высшее, в том числе 11,5% - высшее. Женщины-мигранты в целом образованнее, чем мужчины. Половина (51,5%) приехавших женщин имеют профессиональное образование, в т.ч. 22,3% - высшее. Среди мужчин-мигрантов доля лиц, получивших профессиональное образование, существенно меньше – 39,1%, в т.ч. высшее – 14,1%.

Уровень образования мигрантов различных этнических групп существенно различается (табл.2). Самый низкий уровень образования отмечается среди мигрантов из 3х основных стран приезда – Таджикистана, Узбекистана и Киргизии: среди выходцев из этих государств доля лиц со средним образованием и ниже составляет 63,3%. Причем каждый восьмой мигрант, представляющий народы Центральной Азии, не имеет даже среднего образования. Наиболее образованные мигранты приезжают из Армении и Украины, среди которых 34,5% и 27,2% (соответственно) являются обладателями вузовских дипломов. Обращает на себя внимание высокий уровень образования мигрантов русской

национальности. Среди них 36,0% имеют высшее и незаконченное высшее образование, 33,6% - среднее специальное или среднее профессиональное. Лиц с образованием ниже среднего общего среди русских мигрантов всего 1,8%.

С увеличением возраста уровень образования мигрантов растет (табл.3). Так, в группе мигрантов до 20 лет 22,5% имеют только начальное или неполное среднее образование – это максимальный показатель для всех возрастных групп. Он в 4 раза выше аналогичного показателя для мигрантов в возрасте 40-49 лет (6,5%) и 50-59 лет (5,4%) и даже превосходит показатель для самой старшей возрастной группы (10,0%). При этом, только 4% опрошенных из этой самой молодой и необразованной группы учились на момент опроса; подавляющее большинство (76%) из них работало, 14% были безработными. Скорее всего процесс получения образования для большинства из них уже завершился.

Таблица 3. Распределение опрошенных мигрантов по возрасту и уровню образования (% по строке)

	Начальное, неполное среднее	Среднее общее	Среднее спец. / среднее профессиональное	Высшее, незаконченное высшее
До 20 лет	22,5	56,6	13,2	7,8
20-24 года	13,4	50,9	20,4	15,4
25-29 лет	12,2	48,1	23,1	16,5
30-39 лет	8,4	47,4	29,0	15,3
40-49 лет	6,5	39,6	34,3	19,6
50-59 лет	5,4	35,4	36,3	23,0
60 лет и старше	10,0	22,0	26,0	42,0

С возрастом растет доля мигрантов, имеющих профессиональное образование любого уровня. В группе 50-59-летних респондентов 59,3% имеют профессиональное образование, в т.ч. 23,0% высшее, среди 40-49-летних – 53,9% (19,6% высшее), в группе 30-39-летних – уже только 44,3% (15,3%), среди 25-29-летних – 39,6% (16,5%). Разрыв между крайними возрастными группами 25-29-летних и 50-59-летних составляет почти 20 п.п.³⁶

Распределение опрошенных по сроку пребывания и уровню образования (табл.4) показывает, что чем меньше срок пребывания мигранта в России, тем

³⁶ Для лиц старше 25 лет процесс получения профессионального образования считается законченным.

больше среди них тех, кто не имеет профессионального образования. Так, не имеют профессионального образования 60-64% мигрантов со сроком пребывания не более 2 лет и 47,4% мигрантов-старожилов, приехавших как минимум 10 лет назад. Закончили вузы только 12,0% мигрантов, приехавших в 2011 г., и почти вдвое больше (21,3%) прибывших 10 и более лет назад.

Таблица 4. Распределение опрошенных мигрантов по сроку пребывания и уровню образования (% по строке)

	Начальное, неполное среднее	Среднее общее	Среднее спец. / среднее профессиональное	Высшее, незаконченное высшее
До 1 года	13,6	50,4	24,1	12,0
1-2 года	12,0	47,9	24,5	15,6
3-5 лет	8,8	48,8	25,7	16,7
6-9 лет	10,0	44,5	27,0	18,5
10 лет и более	7,9	39,5	31,4	21,3

Следует обратить внимание, что, по данным опроса, возрастная структура приезжающих остается стабильной и не зависит от года приезда мигранта в Россию. Доля мигрантов, впервые приехавших в Россию в возрасте 25 лет и старше, составляет 50-53% во всех группах респондентов, выделенных по срокам пребывания³⁷. Таким образом, ухудшение образовательной структуры мигрантов не связано с изменением их возрастного состава. Иначе говоря, приезжают по-прежнему достаточно молодые, но менее образованные.

Знание русского языка является одной из ключевых характеристик мигрантов, во многом определяющей процессы его адаптации и интеграции в принимающее сообщество. Как «плохое» и «очень плохое» знание русского языка было оценено у 17,9% опрошенных мигрантов³⁸. Наиболее острой эта проблема является у мигрантов из стран дальнего зарубежья (среди них оценку «плохо» и «очень плохо» получили 44,2% респондентов) и Центральной Азии (20,6%). (Последние, напомним, являются самой многочисленной группой мигрантов.) Доля респондентов, получивших плохие оценки, среди мигрантов-народов Закавказья значительно меньше – 8,1%, среди респондентов из европейских стран СНГ они практически отсутствуют.

Уровень знания русского языка тем выше, чем старше мигрант и дольше находится в России. Эта зависимость проявляется во всех этнических группах.

³⁷ Средний возраст приезда мигранта в Россию составляет 27 лет. Он одинаков для представителей всех этнических групп и не зависит от года приезда мигранта в Россию.

³⁸ Знание русского языка мигрантом оценивалось интервьюером по 5-балльной шкале.

Плохое знание русского языка демонстрируют в первую очередь молодые мигранты из Центральной Азии, недавно приехавшие в Россию. Так, у трети мигрантов (32,3%) в возрасте до 20 лет, представителей народов Центральной Азии, отмечено плохое знание русского языка, что практически вдвое выше, чем среди 30-50-летних мигрантов из этих же стран и среди их ровесников из республик Закавказья. Как плохое было оценено знание языка у 31,5% мигрантов из центрально азиатских государств со сроком пребывания менее 1 года, что в 2 раза больше, чем среди мигрантов из этих же стран с 3-летним и более стажем пребывания в России.

В целом, анализ социально-демографических характеристик опрошенных мигрантов позволяет заключить, что российский рынок труда всё в большей степени становится привлекательным для молодых мигрантов, преимущественно жителей стран Центральной Азии, имеющих невысокий уровень образования, профессиональной подготовки и знания русского языка³⁹.

Положение иностранных работников на российском рынке труда

Подавляющая часть опрошенных (85,9%) на момент опроса работала, что позволяет классифицировать их как занятых. 7,1% не работали и искали работу, т.е. являлись безработными. Уровень безработицы среди мигрантов составил 7,7%. Это показатель незначительно превышает уровень безработицы в РФ, который в 4-м квартале 2011 г. (в момент опроса) составил 6,3%. К экономически неактивным можно отнести 6,9% опрошенных мигрантов, среди которых 60,1% являются учащимися.

Где и кем работают мигранты? Труд мигрантов имеет выраженную отраслевую специфику. Основными видами их занятости являются торговля и ремонт бытовой техники – 36,4%, строительство – 22,7%, коммунальные, социальные и персональные услуги – 13,2%, транспорт и связь – 8,2% (табл.5). На остальные виды экономической деятельности приходится всего лишь пятая часть работающих (19,5%). Именно перечисленные выше отрасли (за исключением транспорта и связи) сталкиваются с существенными колебаниями спроса и нуждаются в гибком регулировании численности занятых, одним из механизмов которого выступает труд мигрантов⁴⁰.

³⁹ Наши выводы не противоречат результатам, полученным в ходе других исследований трудовых мигрантов. См., например, Зайончковская Ж.А., Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.В. Трудовая миграция в Россию: как двигаться дальше. – М.: МАКС Пресс, 2011; Население России 2009: Семнадцатый ежегодный демографический доклад / отв. ред. Вишневский А.Г. – М.: Изд. дом ВШЭ, 2011. Раздел 5 «Миграция».

⁴⁰ Следует иметь в виду, что опрос проводился поздней осенью, когда значительная часть мигрантов, занятых в сельском хозяйстве покинуло Россию. Таким образом, доля мигрантов, работающих в сельском хозяйстве, является, скорее всего, заниженной.

Таблица 5. Распределение работающих мигрантов по видам экономической деятельности (в %)

Виды экономической деятельности	Все мигранты	Мужчины	Женщины
Сельское хозяйство	0,7	0,8	0,5
Добыча полезных ископаемых	0,1	0,2	0
Обрабатывающие производства	3,8	4,4	2,3
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	1,0	1,3	0,1
Строительство	22,7	30,4	2,5
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспорта и бытовых изделий	36,4	30,0	53,3
Гостиницы и рестораны	6,3	4,0	12,5
Транспорт и связь	8,2	9,8	3,9
Финансовая деятельность	0,3	0,1	0,8
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	0,2	0,1	0,4
Государственное управление, социальное страхование	0,2	0,2	0,2
Образование	0,5	0,2	1,2
Здравоохранение и социальные услуги	0,7	0,5	1,3
Прочие коммунальные, социальные и персональные услуги	13,2	13,7	11,8
Услуги по ведению домашнего хозяйства	1,3	0,4	3,6
Прочее	4,2	3,7	5,4
Нет ответа, затруднились с ответом	0,2	0,3	0,1

Занятость мужчин-мигрантов в отраслевом аспекте более диверсифицирована. Наряду с основными сферами занятости, которыми у мужчин является строительство (30,4% работающих) и торговля (30,0%), они также достаточно широко представлены в коммунальном хозяйстве (13,7%), в транспорте и связи (9,8%). У женщин абсолютно доминирует работа в торговле, в которой занято более половины работающих (53,3%). Ещё 12,5% женщин работает в гостиничном и ресторанном бизнесе, 11,8% - в коммунальных, социальных и персональных услугах.

Профессионально-должностная структура мигрантов отчасти отражает их распределение по видам экономической деятельности, поскольку эти классификации взаимосвязаны. Более трети (38,5%) мигрантов являются неквалифици-

цированными рабочими, четверть (26,7%) – работниками сферы обслуживания, ЖКХ и торговли, пятая часть (19,6%) – квалифицированными рабочими (табл.6). На позициях руководителей и специалистов работает менее 6% мигрантов. Таким образом, труд мигрантов сконцентрирован в сегменте низкоквалифицированных рабочих мест.

Таблица 6. Распределение мигрантов по профессионально-должностным группам (в %)

Профессионально-должностные группы	Все мигранты	Мужчины	Женщины
1.Руководители организаций, подразделений	1,7	1,8	1,2
2.Специалисты высшей квалификации	1,8	1,4	2,8
3.Специалисты средней квалификации	1,8	1,2	3,2
4. Работники, занятые подготовкой информации, оформлением документации, учетом и обслуживанием	1,4	1,0	2,6
5. Работники сферы обслуживания, ЖКХ, торговли	26,7	17,5	50,7
6. Квалифицированные работники с/х	0,5	0,5	0,3
7. Квалифицированные рабочие промышленных предприятий, строительства, транспорта, связи	19,6	25,6	3,9
8. Операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин	8,1	10,1	2,9
9. Неквалифицированные рабочие	38,5	40,9	32,3

Мужчины сконцентрированы в 3х профессионально-должностных группах: неквалифицированные рабочие (40,9%), квалифицированные рабочие (25,6%) и работники торговли и ЖКХ (17,5%); женщины – в 2х: работники торговли и ЖКХ (50,7%) и неквалифицированные рабочие (32,3%).

Структура иностранных работников по профессионально-должностным группам из разных стран существенным образом различается (табл.7). В составе самых многочисленных групп мигрантов из Узбекистана, Таджикистана и Киргизии преобладают неквалифицированные рабочие (46-49%). Доля их среди мигрантов из других стран СНГ существенно меньше (находится в пределах 9-18%). Работники сферы обслуживания, ЖКХ и торговли являются основной группой среди мигрантов, приехавших из Азербайджана, Украины и Молдовы (40-46%) и Китая (83%!).

Таблица 7. Распределение мигрантов из основных стран происхождения по профессионально-должностным группам (в %)

Страна происхождения	Профессионально-должностные группы*								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Азербайджан	17,7	1,7	0,9	1,3	45,7	0	12,1	9,1	11,9
Армения	9,2	7,7	3,5	1,4	28,2	0	30,3	10,6	9,2
Киргизия	0,9	0,5	1,7	2,6	25,4	1,3	14,5	7,5	45,6
Таджикистан	1,1	0,8	1,0	0,9	19,9	0,3	20,8	8,5	46,6
Узбекистан	0,4	0,6	0,9	1,0	19,2	0,3	20,1	8,3	49,1
Украина	2,0	7,4	3,0	2,8	43,3	0,3	19,1	7,4	14,7
Молдова	0,4	2,7	4,6	1,7	40,2	1,5	20,9	10,3	17,6
Китай	2,8	0,6	5,0	0	82,9	0	6,6	0,6	1,7
КНДР	2,8	1,4	1,4	0	19,4	0	48,6	1,4	25,0

* Названия профессионально-должностных групп приведены в табл.6.

Руководители и специалисты среди мигрантов практически не представлены. Некоторое исключение составляют мигранты из Азербайджана, шестая часть которых являются руководителями (17,7%). Повышенная доля руководителей среди мигрантов из Азербайджана определяется самым высоким уровнем предпринимательской активности среди выходцев из этой страны: 26,2% работающих респондентов ответили, что организовали собственное дело или являются самозанятыми (при средней 5,4%). Вообще принадлежность мигрантов к группе руководителей определяется главным образом их статусом предпринимателя: подавляющее большинство руководителей (79,3%) среди мигрантов являются организаторами собственного дела или самозанятыми⁴¹.

Как работают мигранты? Работа мигрантов характеризуется повышенной продолжительностью. Самый распространенный режим труда среди мигрантов – работа без выходных, т.е. 7-дневная рабочая неделя, о которой заявили 36,7%. Ещё треть (34,7%) заняты 6 дней в неделю. При такой повышенной трудовой нагрузке у половины опрошенных (53,0%) рабочий день составляет 10-12 часов. В результате средняя продолжительность рабочей недели мигрантов – 61 час. У каждого третьего мигранта (33,9%) при 7-дневной рабо-

⁴¹ В соответствии с методологией Общероссийского классификатора занятий (ОКЗ) большинство самозанятых и мелких предпринимателей попадают в группу «руководители».

чей неделе продолжительность рабочего дня составляет 8 час и более. Только 18,3% мигрантов работает не более 45 час.

Продолжительность рабочей недели и дня существенно варьируется среди мигрантов, занимающихся различными видами экономической деятельности (табл.8). Больше всего работают лица, занятые в торговле, в гостиничном и ресторанном бизнесе, а также оказывающие услуги по ведению домашнего хозяйства.

Таблица 8. Продолжительность рабочего времени мигрантов и российских работников по видам экономической деятельности (час)

Виды экономической деятельности*	Мигранты		Российские работники**		Соотношение (100% = российские работники)	
	рабочая неделя	рабочий день	рабочая неделя	рабочий день	рабочая неделя	рабочий день
Обрабатывающие производства	53,5	9,85	44,7	9,61	120	102
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	49,2	8,43	н/д	н/д
Строительство	59,5	9,81	48,5	9,09	123	108
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспорта и бытовых изделий	65,0	10,31	45,5	9,51	143	108
Гостиницы и рестораны	63,4	11,11	н/д	н/д
Транспорт и связь	58,9	11,13	46,0	9,98	128	112
Прочие коммунальные, социальные и персональные услуги	58,5	9,62	42,3	9,52	138	102
Услуги по ведению домашнего хозяйства	66,4	11,19	н/д	н/д
Всего	61,1	10,18	43,8	9,43	139	108

* В таблице приведены данные по видам экономической деятельности, в которых численность занятых мигрантов в выборке превышает 50 человек. В этих отраслях работает 97,3% опрошенных мигрантов.

** Данные по российским работникам рассчитаны по РЭМЗ-ВШЭ за 2011 г.

Данные, представленные в табл.8, свидетельствуют, что мигранты работают значительно более продолжительное время, чем россияне. Причем, если разрыв в продолжительности рабочего дня относительно невелик – в большинстве отраслей рабочий день мигрантов длится на 2-8% больше, чем у российских работников, то превышение продолжительности рабочей недели достигает уже существенно большей величины – в среднем 39%. Это связано

с тем, что многие мигранты в отличие от россиян работают фактически без выходных.

Несмотря на повышенную трудовую нагрузку, 6,2% мигрантов помимо основной имеют и дополнительную работу⁴². Уровень вторичной занятости среди мигрантов сопоставим с её распространенностью среди российских работников. По данным РЭМЗ-ВШЭ, в 2011 г. подрабатывали 6,6% россиян.

Среди мигрантов широко распространена неформальная занятость, когда отношения с работодателем не оформляются документально. Более половины мигрантов (57,8%), занятых по найму, работают на основе устных договоренностей. Практика найма на основе устного соглашения чаще всего встречается в наиболее распространенных среди мигрантов видах деятельности – торговле и строительстве, где 65% мигрантов работает неформально, а также в сфере услуг по ведению домашнего хозяйства (77,8%).

Работающие на основе устных договоренностей практически в равной мере представлены среди мужчин и женщин. С возрастом доля неоформленных работников-мигрантов несколько уменьшается. Максимальная вовлеченность в неформальный найм характерна для самой младшей возрастной группы – две трети мигрантов в возрасте до 20 лет (65,3%) работают неформально. Среди 50-59-летних неформально занятых половина (51,6%). Отсутствие профессионального образования повышает вовлеченность мигрантов в неформальный найм. Две трети мигрантов (66,0%), имеющих начальное или неполное среднее образование, трудятся без оформления трудовых отношений, среди мигрантов с высшим образованием «неформалов» – «только» половина (49,0%). Неформально нанятые мигранты работают на 6 час больше своих коллег с оформленными трудовыми отношениями (63,7 час и 57,7 час соответственно). Интересно, что характеристики неформальной (неоформленной) занятости мигрантов идентичны её параметрам среди российских работников⁴³. Очевидно, дело не в особенностях тех, кто занят – иностранный или российский работник, а в специфике сегмента рынка труда, особенностях предъявляемого им спроса.

Сколько зарабатывают мигранты? Средняя заработная плата мигрантов за 3 месяца, предшествующих опросу, составила 19930 руб. У половины иностранных работников зарплата не превышает 18000 руб. в месяц. Более 30000 руб. получают только 10% мигрантов. Для сравнения заметим, что согласно данным Росстата, среднемесячная номинальная заработная плата в

⁴² Продолжительность рабочей недели (на основной работе) подрабатывающих мигрантов несколько короче, чем у их коллег, имеющих только одну работу (57,0 час и 61,4 час соответственно).

⁴³ Смотри, например, Варшавская Е.Я., Донова И.В. Неформальная занятость по найму: грани явления. – Известия Иркутской государственной экономической академии (БГУЭП). – 2012. – №6.

2011 г. составила 23693 руб.⁴⁴, соответственно «чистая» заработная плата (за вычетом налогов) – 20613 руб.

Заработная плата, которую получают мигранты, работая в России, существенно превосходит уровень оплаты в странах происхождения (табл.9). Именно низкая оплата труда в сочетании с отсутствием работы на Родине являются факторами, стимулирующими миграцию в Россию⁴⁵.

Таблица 9. Заработная плата в странах СНГ и мигрантов, работающих в России

	Номинальная заработная плата, август-октябрь 2011 г.*		Заработная плата мигрантов, работающих в России, долл. США	Соотношение (номинальная зарплата в стране происхождения = 100 %)
	долл. США	РФ = 100%		
Азербайджан	462	61	798	173
Армения	304	40	780	257
Киргизия	216	29	602	279
Молдавия	271	36	756	279
Таджикистан	98	13	592	604
Украина	340	45	820	241
Узбекистан	н/д	...	588	...

* Данные Статкомитета СНГ. Расчеты авторов.

Заработок мигранта растет с увеличением срока его пребывания в России. Чем раньше приехал мигрант в Россию и, соответственно, дольше находится на её территории, тем большую заработную плату он получает. Эта зависимость проявляется как на уровне отдельных отраслей (рис.1), так и в разрезе гендерных и образовательных групп работающих (рис.2). Положительная связь размера заработной платы со сроком пребывания мигрантов в России отражает процессы их экономической адаптации.

Представленные данные показывают, что через 2-3 года пребывания, заработная плата мигрантов, работающих в отраслях, в которых они в основном заняты (торговле, строительстве, ЖКХ), выходит на уровень средних зарплат российских работников. Разумеется, прямое сравнение размеров среднеме-

⁴⁴ Социально-экономическое положение России (январь 2012 г.). – М.: Росстат, 2012.

⁴⁵ Почти 40% мигрантов, работающих на момент опроса, не имели работы в стране происхождения до своего приезда в Россию. Причем, доля неработавших увеличивается с уменьшением срока пребывания мигранта в России. Так, если среди мигрантов, приехавших в Россию, 6 и более лет назад, каждый третий не работал до своего первого приезда, среди прибывших 3-5 лет – 39%, среди мигрантов-новичков – уже половина.

сячных зарплат позволяет лишь определить соотношение заработков мигрантов и местных работников. Для оценки разрыва в оплате труда как меры дискриминации мигрантов правомерно сравнивать часовые ставки оплаты, которые учитывают различия в продолжительности времени работы иностранных и российских работников. По этому показателю мигранты «проигрывают» российским работникам – разрыв колеблется от 10% в торговле до 19% в строительстве и на транспорте и связи, составляя в среднем 12%. Таким образом, у нас нет оснований говорить о существенной дискриминации мигрантов по заработной плате. Труд мигрантов, действительно, «стоит» несколько дешевле, чем работа россиян, но не в абсолютном, а в относительном измерении.

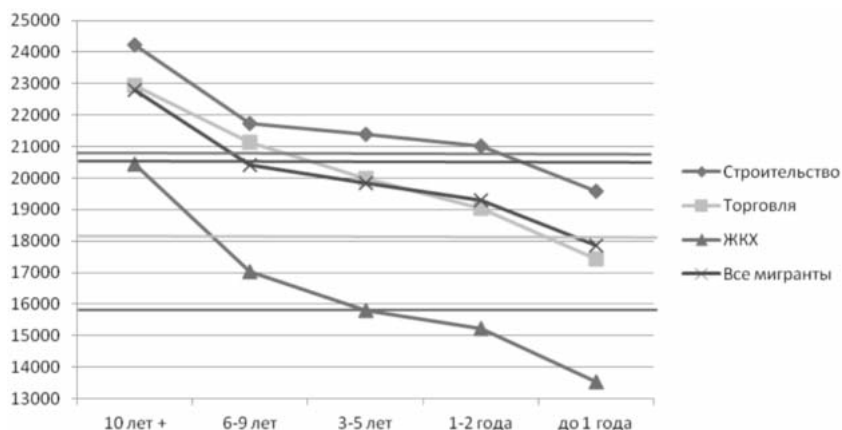


Рис.1. Заработная плата мигрантов с различными сроками пребывания в России в целом и по отдельным отраслям (руб.)

Горизонтальной линией соответствующего цвета показан уровень средней заработной платы (за вычетом налогов) в целом по экономике и для данной отрасли в 2011 г. (по данным Росстата)

Мигранты-мужчины зарабатывают больше, чем женщины (рис.2). Это во многом определяется концентрацией женщин в такой низкооплачиваемой отрасли как торговля. Стоит обратить внимание, что мужчины и женщины, недавно приехавшие в Россию, «стартуют» приблизительно с одинаковых зарплат (разрыв для мигрантов со сроком пребывания менее 1 года составляет около 1 тыс руб.). Однако поскольку заработная плата мужчин растет большими темпами, то у мигрантов-старожиллов со сроком пребывания в России 10 и более лет разрыв в величине заработка достигает уже почти 2,5 тыс руб.

Мигранты, имеющие профессиональное образование, получают более высокую заработную плату по сравнению с теми, кто имеет среднее или неполное среднее образование (рис.2). Вместе с тем, с увеличением срока пребывания разрыв в уровнях оплаты труда мигрантов, имеющих высшее образование и не имеющих никакого профессионального образования, сокращается. Так, премия на высшее образование (по сравнению с обладателями аттестатов об окончании средней школы) у мигрантов, приехавших в Россию менее 1 года назад, составляет 32%, а у тех, кто прибыл 10 и более лет назад, - 18%.

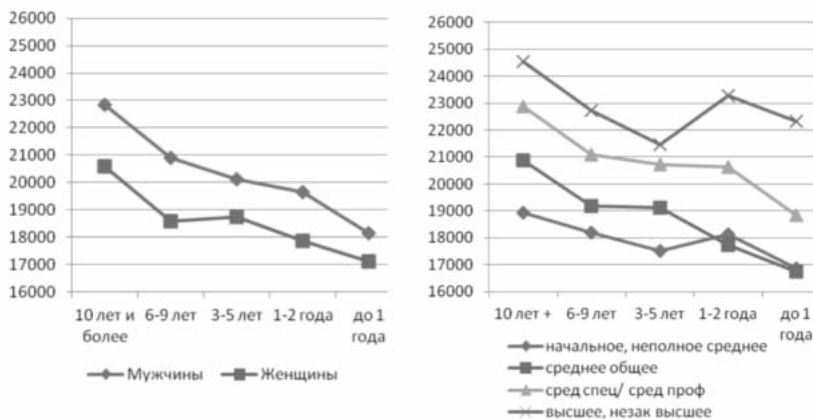


Рис.2.Заработная плата мигрантов с различными сроками пребывания в России по полу и по уровню образования (руб.)

Итак, на российском рынке труда сформировался сегмент низкоквалифицированных рабочих мест, которые сконцентрированы в торговле, строительстве, в сфере оказания коммунальных, социальных и персональных услуг. Спрос на труд здесь является высокоэластичным. Использование труда иностранных работников выступает механизмом адаптации этого сегмента рынка труда к колебаниям экономической конъюнктуры. Таким образом, особенности труда мигрантов (повышенная интенсивность, неоформленность, неустойчивость трудовых отношений) определяются специфическим характером спроса на труд.

Трудовая мобильность мигрантов

С точки зрения анализа трудовой мобильности интерес представляют две группы мигрантов: 1) работавшие в стране происхождения до приезда в РФ и 2) сменившие место работы в России. Для первой группы мигрантов мы можем

оценить мобильность при переходе от работы в стране происхождения к первой работе в России и ответить на вопрос «Как встречает российский рынок труда иностранных работников?» Анализ мобильности второй группы мигрантов, связанной со сменой работы на территории России, позволит рассмотреть процессы их экономической адаптации.

Из 7258 мигрантов, которые на момент опроса работали в России, 4406 человек (60,7%) имели работу до своего первого приезда. Рассмотрим для них переход «работа дома – первая работа в России».

Отраслевые структуры занятости мигрантов по последнему месту работы в стране происхождения и на первой работе в РФ существенно различаются (табл.10). Основная часть мигрантов, работавших до приезда в Россию, у себя на Родине были заняты в оптовой и розничной торговле (18,1%), в строительстве (15,9%), на транспорте и связи (11,7%), сельском хозяйстве (10,7%). Первые рабочие места мигрантов в РФ сконцентрированы в 3х отраслях – торговле (34,2%) и строительстве (26,7%), а также коммунальных и социальных услугах (12,0%). В результате, если на последнем месте работы в стране происхождения на их долю приходилось 38,7% работников, то по первому месту работы в России этими видами деятельности заняты уже почти три четверти мигрантов (72,9%). Численность работающих в перечисленных отраслях возросла, соответственно, в 1,9 раз, в 1,7 раз, в 2,5 раз по сравнению с численностью занятых в них по месту работы в стране происхождения⁴⁶.

Таблица 10. Отраслевая структура занятости мигрантов по последнему месту работы в стране происхождения и по первому месту работы в России

Вид экономической деятельности	Отраслевая структура занятости, %		Изменение численности (первая работа в России / последняя работа дома, %)
	последняя работа дома	первая работа в России	
А. Сельское хозяйство	10,7	0,8	7,0
С. Добыча полезных ископаемых	0,6	0,1	15,4
Д. Обрабатывающие производства	10,3	4,4	42,4
Е. Производство и распределение э/энергии, газа и воды	1,8	0,8	42,0
Ф. Строительство	15,9	26,7	168,1

⁴⁶ Отмечается существенный рост численности оказывающих услуги по ведению домашнего хозяйства и занимающихся операциями с недвижимостью, однако он во многом обусловлен эффектом «низкой базы».

Вид экономической деятельности	Отраслевая структура занятости, %		Изменение численности (первая работа в России / последняя работа дома, %)
	последняя работа дома	первая работа в России	
Г. Оптовая и розничная торговля, ремонт транспорта и бытовых изделий	18,1	34,2	189,2
Н. Гостиницы и рестораны	4,9	5,8	117,3
И. Транспорт и связь	11,7	7,9	66,9
Ж. Финансовая деятельность	1,0	0,2	18,2
К. Операции с недвижимостью, аренда и предоставление услуг	0,1	0,2	180,0
Л. Гос. управление, социальное страхование	2,4	0,2	6,7
М. Образование	8,1	0,5	6,5
Н. Здравоохранение и социальные услуги	4,0	0,6	14,9
О. Прочие коммунальные, социальные и персональные услуги	4,8	12,0	248,1
Р. Услуги по ведению домашнего хозяйства	0,4	1,7	441,2
Прочее	5,2	4,1	78,9

Приехав в Россию, подавляющее большинство мигрантов было вынуждено поменять вид экономической деятельности: только 31,2% мигрантов нашли первую работу в той же отрасли, что и на Родине. Наименее склонны менять отрасль те мигранты, которые до приезда в Россию работали в основных секторах занятости иностранных работников на российском рынке труда: в строительстве и торговле. В этих отраслях нашли свою первую работу в России 66,4% и 57,6% (соответственно), работавших в них в стране происхождения. Около трети работников сферы коммунальных, социальных и персональных услуг (37,3%), транспорта и связи (36,6%), гостинично-ресторанного бизнеса (36,1%) продолжили работать в этих отраслях и в РФ.

Самыми не востребованными на российском рынке труда оказались относительно многочисленные группы мигрантов, ранее занятые в здравоохранении, образовании и государственном управлении. Только 6,3% работавших в стране происхождения в здравоохранении, заняты в этой сфере в РФ, ещё ниже аналогичная доля среди работников образования (2,8%) и государственного управления (1,9%). Подавляющая часть этих работников нашли свою первую работу в России в отраслях, не требующих профессиональной подготовки.

В торговлю пошли трудиться 46,6% работавших в здравоохранении, 41,9% работников образования, треть (34,3%) занятых в госуправлении, в сферу коммунального и социального обслуживания – 12,6% бывших работников здравоохранения, 12,4% образования, 20,0% государственного управления.

На российском рынке труда оказываются во многом не востребованными не только специфические знания и навыки, которыми мигранты обладали в конкретном виде деятельности до приезда в Россию, но образование и квалификация работников. Численность специалистов высшей квалификации, нашедших соответствующую первую работу в России, по сравнению с численностью этой группы по последнему месту работы в стране происхождения сократилась в 8,3 раза, специалистов средней квалификации – в 3,8 раз, руководителей и офисных работников – втрое (табл.11). Напротив, число неквалифицированных рабочих увеличилось в 2,6 раз. В результате существенно различаются профессионально-должностная структура мигрантов по последнему месту работы на Родине и по первому месту работы в России. Так, если в «домашней» структуре занятости на долю руководителей и специалистов приходится 20,9%, а неквалифицированных рабочих – 14,7%, то в «русской» – 4,0% (!) и 38,7% (соответственно).

Таблица 11. Профессионально-должностная структура мигрантов по последнему месту работы в стране происхождения и по первому месту работы в России

Профессионально-должностная группа	Профессионально-должностная структура, %		Изменение численности (первая работа в России / последняя работа дома, %)
	последняя работа дома	первая работа в России	
1.Руководители организаций, подразделений	4,0	1,3	33,5
2.Специалисты высшей квалификации	11,4	1,3	12,1
3.Специалисты средней квалификации	5,5	1,4	26,3
4. Работники, занятые подготовкой информации, оформлением документации, учетом и обслуживанием	3,9	1,2	31,0
5. Работники сферы обслуживания, ЖКХ, торговли	20,0	25,9	129,5
6. Квалифицированные работники с/х	3,8	0,5	13,4
7. Квалифицированные рабочие промышленных предприятий, строительства, транспорта, связи	20,9	20,4	97,7
8. Операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин	15,9	9,1	57,4
9. Неквалифицированные рабочие	14,7	38,7	263,2

Приехав в Россию, только 38,9% мигрантов удалось сохранить свою прежнюю профессионально-должностную группу по месту первой работы. Подавляющее большинство из них - это неквалифицированные рабочие, 69,7% из них продолжили работу в этом качестве. Далее следуют работники сферы обслуживания, ЖКХ, торговли (51,8%) и квалифицированные рабочие (49,2%). Напротив, абсолютному большинству руководителей и специалистов пришлось начинать работать в России на таких рабочих местах, которые не предполагают особых требований к образованию и квалификации. Так, 29,5% представителей группы «руководители» в стране происхождения в России стали неквалифицированными рабочими (!), ещё четверть (26,6%) – работниками сферы обслуживания и торговли; среди специалистов высшей квалификации таковых 33,6% и 36,0% соответственно; среди специалистов средней квалификации – 28,8% и 37,1%. Сохранить свой профессионально-должностной статус удалось только 13,3% руководителей, 7,2% специалистов высшей квалификации, 8,8% специалистов средней квалификации. В результате нисходящая квалификационная мобильность на переходе «работа дома – первая работа в России» абсолютно превалирует над восходящей. Приехав на работу в Россию, снизили свой профессионально-должностной статус 40,4% опрошенных мигрантов, удалось повысить его только 6,2%.

Итак, первая работа в России чаще всего не соответствует уровню профессиональной подготовки мигранта и его специфическим навыкам. Российский рынок труда при первой встрече «опускает» мигрантов, особенно квалифицированных специалистов и руководителей, вынуждая соглашаться на работу, не соответствующую их уровню образования и подготовки. Вместе с тем он достаточно «дружелюбен» в отношении промышленных и строительных рабочих, в первую очередь низкоквалифицированных, а также работников сферы обслуживания, предоставляя им работу по специальности.

Смена работы (переход «первая работа в России – актуальная работа в России»)

Дизайн анкеты позволяет провести анализ изменения статусов мигрантов, сменивших место работы в России, сравнив их первую работу и работу, которую они имеют в момент опроса. Таковых из 7258 работающих мигрантов 2243 человек (30,9%).

Почти в половине случаев (44,2%) смена места работы не приводит к изменению его отраслевой принадлежности. Наиболее «верными» своей отрасли опять, как и на переходе «последняя работа дома – первая работа в России», являются работники торговли и строительства, среди которых 60,5% и 44,9% (соответственно), поменяв место работы, не сменили её отраслевой профиль. Значительная часть мигрантов (70,2%), сменивших отраслевую принадлежность своей работы, пришли работать в торговлю (27,9%), сферу коммунальных

и социальных услуг (15,7%), строительство (14,5%) и транспорт и связь (12,0%). Следует подчеркнуть, что смена места работы «не возвращает» бывших работников государственного управления, образования, здравоохранения, финансов к работе в этих отраслях. Таким образом, смена места работы на территории России приводит к усилению концентрации иностранных работников в определенных отраслевых сегментах занятости, прежде всего в торговле, строительстве, ЖКХ, что говорит о формировании особого сегмента рынка труда, предъявляющего спрос на работу мигрантов.

Не смотря на смену места работы около половины мигрантов (52,0%) остались в своей профессионально-должностной группе. Это прежде всего работники сферы обслуживания (56,8%) и неквалифицированные рабочие (54,2%). Наиболее мобильными с точки зрения смены профессионально-должностного статуса оказались специалисты и офисные работники.

Следует подчеркнуть, что 27,1% мигрантов, сменивших место работы, удалось повысить свой профессионально-должностной уровень, работников его снизивших оказалось в 2,3 раза меньше (11,6%). Иначе говоря, на переходе «первое место работы в России – актуальное место работы» восходящая мобильность является доминирующей, что говорит о процессах экономической адаптации мигрантов.

Однако смена места работы не позволяет мигрантам вернуться к той профессионально-должностной позиции, которую они занимали на Родине. Так, только 32,3% мигрантов, работавших дома, менявших место работы в России и занятых на момент опроса, сохранили свою «домашнюю» профессионально-должностную группу на первом рабочем месте в РФ, после смены работы их доля увеличилась незначительно – до 36,0%. Минимален уровень возврата среди руководителей и специалистов высшей квалификации.

Итак, анализ трудовой мобильности показал, что типичной траекторией мигрантов, впервые приехавших в Россию, является трудоустройство на рабочее место, не соответствующее их уровню профессиональной подготовки и специальным навыкам. На российском рынке труда оказываются слабо востребованными профессиональные навыки, образование и квалификация мигрантов, в первую очередь высокого уровня. По мере адаптации части (не более чем 10-15%) мигрантов удастся занять рабочие места, в большей мере соответствующие их уровню квалификации и образования. Вместе с тем смена места работы на территории России приводит к усилению концентрации иностранных работников в определенных видах экономической деятельности (торговле, строительстве, ЖКХ, транспорте), что является дополнительным доказательством постепенного формирования особого (во многом «мигрантского») сегмента рынка труда.

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ ПО ИНТЕГРАЦИИ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Мой доклад посвящен деятельности Евразийской экономической комиссии, а также деятельности государств-участников Единого экономического пространства в миграционной сфере. В современном мире формируется новая архитектура мировой экономики, которая определяет векторы движения на десятилетия вперед. Ведутся поиски новых моделей стратегического развития и активизация процессов региональной интеграции. Один из таких интеграционных процессов - наше Евразийское пространство. За три последних года экономическая интеграция в нашем регионе вышла на качественный новый уровень. Как Вы знаете, с 1 января 2010 года функционирует Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России. Действуют единые таможенные тарифы и номенклатура внешнеэкономической деятельности. С 1 июля 2011 года полностью снят таможенный контроль на внутренних границах и завершено формирование единой таможенной территории Беларуси, Казахстана и России.

На основе подписанного пакета 17 базовых соглашений с 1 января 2012 года разворачивается Единое Экономическое Пространство. Функционирование Таможенного союза и Единого экономического пространства в 2012 году происходило в условиях сложной ситуации в мировой экономике, темпы развития которой продолжают замедляться. Прогнозируется понижение уровня развития мировой экономики в краткосрочной перспективе, увеличивается безработица, и как следствие, повышается риск социальной напряженности в наиболее проблемных регионах. В силу сохранения высокой зависимости экономик стран Беларуси, Казахстана и России от внешних факторов, экономический рост государств Таможенного союза и Единого экономического пространства также имеют тенденцию к замедлению. В сложившихся условиях ускоренное формирование Таможенного союза и Единого экономического пространства в определенной степени позволяет минимизировать негативные последствия глобального экономического кризиса и становится одним из ключевых источников экономического развития наших стран. Даже в условиях замедления роста мировой экономики, темп прироста взаимной торговли в наших странах в два раза выше, чем торговли с третьими странами. Улучшается

бизнес-климат в наших странах. Рейтинг условий для ведения бизнеса, рассчитанный группой Всемирного банка, был повышен для всех стран Таможенного союза и Единого экономического пространства по итогам 2012 года. Таким образом, интеграционные процессы становятся важным стимулом повышения конкурентоспособности наших стран. На сегодняшний день Таможенный союз и Единое экономическое пространство стали реальностью в мировом пространстве и воспринимается как динамично развивающийся центр.

С 1 февраля 2012 года начала работу Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) – единый постоянно действующий, регулирующий орган таможенного союза и Единого экономического пространства. ЕЭК для решения своих функций, имеет множество компетенций и осуществляет свою деятельность в таможенно – тарифном и нетарифном регулировании, в техническом регулировании, в сельском хозяйстве, в транспорте, в перевозке, в том числе в миграционной сфере. Всего более 90 полномочий передали национальные органы на уровень ЕЭК. ЕЭК имеет расширенную структуру управления.

Высший орган – это Евразийский экономический совет, в состав которых входят главы государств-участников. Далее идет Совет Евразийской экономической комиссии, который состоит из трёх членов – по одному вице - премьеру от правительств сторон. Исполнительный орган – коллегия Евразийской экономической комиссии и функционально-отраслевые департаменты в составе ЕЭК.

На сегодняшний день в составе ЕЭК образовано 23 функциональных департаментов по направлению деятельности Комиссии. Штатная численность ЕЭК – около 1100 человек. Члены Коллегии ЕЭК назначаются Президентами государств-участников Таможенного союза по три человека от каждой стороны. Решение Коллегии принимается квалифицированным большинством, а решение Совета – только консенсусом. Таким образом, Комиссия действует в интересах сообщества в целом, когда принимает свои решения. С целью выработки предложений для Коллегии ЕЭК и проведения консультаций с представителями органов государственной власти сторон при Коллегии созданы и проводят работу 17 Консультативных комитетов, в том числе Консультативный комитет по миграционной политике. Кроме того, в рамках ЕЭК начался переговорный процесс о присоединении Киргизской Республики к Таможенному союзу, утвержден состав рабочей группы и план мероприятий по этому вопросу.

Стратегическим направлением дальнейшей интеграции стран в рамках Таможенного союза, в соответствии с декларацией о формировании Единого экономического пространства, является формирование Евразийского экономического союза. Экономический союз – завершение формирования единого рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, включая полную ликвидацию

оставшихся барьеров на пути свободного перемещения, формирования интегрированных структур, а также проведение в ключевых областях экономик наших стран согласованной, а при необходимости, единой политики.

Таким образом, в рамках ТС и ЕЭК происходит формирование экономического союза на основе принципов недискриминации и обеспечения национального режима. Применительно к завершению формирования единого рынка товаров, услуг, капиталов, рабочей силы и свободы их перемещения в части передвижения рабочей силы проводится следующим образом: снята большая часть ограничений по доступу, среди наших трёх стран, на общий рынок труда граждан государств-участников ТС, отменено квотирование и обязательное разрешение на работу трудовым мигрантам. С 1 января 2012 года эти изменения вступили в силу в рамках Соглашения о правовом статусе мигрантов и членов их семей» и Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих стран.

В рамках ЕЭК для выполнения задач, связанных с мониторингом и контролем над ходом реализации указанных соглашений создан отдел координации свободы передвижения трудовых ресурсов. Отдел нацелен на выработку предложений по унификации законодательства и правоприменительной практики наших государств в области трудовой миграции. Кроме того, важным направлением работы отдела является формирование договорно-правовой базы для осуществления единой миграционной политики.

Как было указано выше, в рамках ЕЭК создан Консультативный комитет по миграционной политике. Комитет является площадкой для проведения консультаций с представителями государств-членов Таможенного союза и Единого экономического пространства и выработки предложений по миграционным вопросам, имеющим стратегическое значение для государств-участников. На первом заседании были рассмотрены вопросы об увеличении срока пребывания трудящихся-мигрантов (граждан Беларуси, Казахстана и России) на территории стран-участниц без регистрации до 90 суток, а так же об отмене миграционных карт для граждан государств-участников ЕЭП. Была отмечена необходимость проведения комплексного анализа миграционных процессов и правоприменительной практики на территории ЕЭП за период реализации соглашений, т.е. за один год. Кроме того участниками заседания было принято решение о рассмотрении возможности подготовки международных договоров между Беларуссией и Казахстаном об освобождении граждан этих стран от обязательной регистрации в миграционных органах до 30 дней и соглашений о реадмиссии. Такие соглашения действуют между Беларуссией и Россией, а так же между Россией и Казахстаном. По итогам заседания было принято решение о создании экспертной рабочей группы, состоящей из представителей уполномоченных органов стран, для проработки задач по подготовке пред-

ложений по формированию общих подходов к дальнейшей интеграции в миграционной сфере и унификации миграционного законодательства государств-участников ЕЭП.

При анализе перспективы отмены миграционных карт для свободного передвижения граждан внутри пространства выделились 4 – 5 сфер и порядка 40 задач, каждая требует значительных материальных, финансовых, нормативно-правовых решений, для того, что бы вернуться к тому союзу, из которого мы когда-то вышли. Учитывается опыт союзного государства Белоруссии и России, а так же опыт Европейского Союза. На сегодняшний день осуществляется мониторинг исполнения соглашений на основе анализа информации, предоставляемой уполномоченными органами сторон. Обеспечено практическое взаимодействие по вопросам реализации этих соглашений с миграционными службами трёх государств. Проводится сравнительный анализ законодательства сторон в сфере трудовой миграции, а также правоприменительной практики по урегулированию потоков трудовых ресурсов.

Наиболее перспективные направления дальнейшей интеграции:

- разработка единой миграционной карты для граждан государств-участников ЕЭП и в перспективе отмена её для граждан ЕЭП;
- разработка общих стандартов для граждан третьих стран на территории государств участников ЕЭП;
- выработка единых подходов по вопросам реадмиссии граждан третьих государств;
- унификация законодательства государств-сторон в сфере социального, медицинского обеспечения трудящихся мигрантов.

Большое внимание уделяется развитию сотрудничества с профильными международными организациями и отраслевыми координирующими органами, функционирующими в рамках СНГ и ЕВРАЗЭС. Так же согласован проект меморандума о сотрудничестве между ЕЭК и Международной Организацией по Миграции и готовится к подписанию. Ведутся переговоры с Международной Организацией по Труд, ОДКБ и другими организациями в этой сфере. ЕЭК предоставлен статус наблюдателя в Совете руководителей миграционных органов СНГ, Совете по миграционной политике и рабочих групп.

Основные задачи:

- Повышение качественного уровня сотрудничества сторон в миграционной сфере;
- Проведение активной целенаправленной работы по унификации законодательства в области миграции, труда и социальной защиты.

- Выработка и принятие согласованных мер по проведению единой миграционной политики, направленных на создания общего рынка труда.
- Обеспечение свободного передвижения граждан внутри ЕЭП. Учитывая положительный опыт союзного государства Беларуси и России, а так же стран Европейского Союза.

В рамках договора о Едином экономическом союзе, который планируют подписать к 1 января 2015 года, имеется раздел, который касается обеспечения свободы передвижения рабочей силы. В этой связи перед ЕЭК стоит задача по принятию необходимых мер по формированию ЕЭП, в том числе общего миграционного пространства на территории будущего союза.

УСИЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ В РЕГУЛИРОВАНИИ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД

Новая ситуация в мире, новые проблемы требуют новых подходов к их решению. Международные организации уделяют большое внимание не только регулированию трудовой миграции, но и защите прав мигрантов⁴⁷. Международное право содержит три основных понятия, характеризующих защиту мигрантов:

- равенство обращения с законными трудовыми мигрантами и гражданами страны;
- основные универсальные права человека применимы ко всем людям, включая мигрантов;
- широкий круг международных стандартов труда, предусматривающих защиту при обращении с работниками, создание условий труда (включая охрану труда и здоровья, максимальное количество рабочих часов, минимальный уровень вознаграждения, отсутствие дискриминации, свобода ассоциаций, декретный отпуск) применяется ко всем работникам.⁴⁸

Большую роль в защите названных прав мигрантов могли сыграть транснациональные корпорации (ТНК). Комитет по правам человека ООН с конца 90-х годов разрабатывал проект Конвенции «Нормы ответственности транснациональных корпораций»⁴⁹, в соответствии с которым ТНК должны были обеспечивать своим работникам «безопасность и здоровые условия трудовой деятельности», а также «вознаграждение, обеспечивающее адекватный уро-

⁴⁷ Например, Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН); Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята 10.12.1985 г. Генеральной Ассамблеей ООН); Международная конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей (принята 18.12.1990 г. Генеральной Ассамблеей ООН); Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН); Конвенция о статусе беженцев (принята 29.07.1951 г. Генеральной Ассамблеей ООН)

⁴⁸ Международная миграция рабочей силы в России в условиях ее интеграции в мировую экономику: состояние, правовое обеспечение, организация: Учебное пособие / Э. Д. Рубинская, Э. Т. Рубинская - Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2011. – 296 с.

⁴⁹ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/convdrafts.shtml

вень жизни рабочим и их семьям». Этот Проект был одобрен Комиссией по правам человека ООН еще в августе 2003 года, однако не принят до сих пор.

Международная организация по миграции (МОМ) придерживается принципа, согласно которому гуманная и упорядоченная миграция приносит пользу мигрантам и обществу. Деятельность МОМ направлена на поддержку экономического и социального развития через миграцию, содействие подлинному уважению человеческого достоинства и росту благосостояния мигрантов. Из этого вытекает необходимость усиления социальной направленности регулирования миграционных отношений.⁵⁰

На современном этапе развития системы международных экономических отношений работающих иностранных граждан уже нельзя рассматривать только как фактор производства. Особенность рабочей силы, ее отличие от других факторов производства - товаров, капиталов, технологий – в том, что носитель рабочей силы - человек, с его интересами, целями, проблемами, связанный семейными узами, привыкший к определенной среде обитания и т.п. Мигрант должен не только работать, но и жить в элементарно достойных условиях, иметь доступ к медицинской помощи и т.д.

Исследование международной миграции в условиях современной мировой экономики предполагает разработку новых методологических подходов, учета всей совокупности произошедших в мире качественных изменений, обусловленных гло-бальным характером мирового экономического развития и растущей взаимозависимостью стран. Методологическую основу анализа автором международной трудовой миграции составляют концепции системного исследования современной мировой экономики.

Концепция ООН о новом мировом экономическом порядке (НМЭП), была результатом победы народов колониальных и зависимых стран в национально-освободительной борьбе.⁵¹ Признание политической независимости не обеспечило этим странам экономической независимости, путь ее приобретения является долгим и трудным.

В первые десятилетия после принятия Декларации об установлении нового мирового экономического порядка центр тяжести отношений Север-Юг был сконцентрирован на решении проблем либерализации торговли товарами и технологией, движения капитала. В последней четверти 20-го века в связи с

⁵⁰ См., например, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН (ноябрь 2000 г.) «Год диалога между цивилизациями»; Обращение участников IV Цивилизационного форума «Перспективы развития и стратегия партнерства цивилизаций», Шанхай, 2010 г.

⁵¹ Декларация об установлении нового международного экономического порядка (принята 01.05.1974 года резолюцией 3201 (S-VI) Генеральной Ассамблеи ООН); программа действий по установлению нового мирового экономического порядка (принята 01.05.1974 года резолюцией 3202 (S-VII) Генеральной Ассамблеи ООН); Хартия экономических прав и обязанностей государств (принята 12.12.1974 года резолюцией 3201 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН).

интернационализацией рынка труда и глобализацией мировой экономики, расширившими возможности трудовой миграции, с одной стороны, а с другой, «выталкиванием» трудящихся из слаборазвитых стран в поисках работы, международная трудовая миграция приобретает все большую экономическую значимость в обеспечении развития глобальной экономики. Одним из важнейших вопросов, ставшим перед мировым сообществом на рубеже веков, стало создание механизма регулирования миграционных потоков с учетом интересов, как стран Юга, так и Севера.

Глобальный характер мировой экономики не снял противоречий между развитыми и экономически отсталыми странами, породил новые проблемы. Разрыв уровней социально-экономического развития стран и сегодня, через 40 лет после принятия документов ООН о НМЭП, не только сохраняется, но и углубляется. По данным ООН, разрыв в средних доходах между самыми богатыми и самыми бедными странами в 1960 г. составлял 30:1, а в 2000 г. - уже 74:1, в 2010 г. - 83:1. В то же время, соотношение численности населения промышленно развитых стран и развивающихся стран составляет 1:5 при среднегодовой динамике роста населения соответственно 0,6 и 1,7%. Цифры и факты свидетельствуют о том, что, по образному высказыванию латиноамериканского экономиста Рауля Пребиша, «обездоленность воспроизводится», «система... исключает широкие массы населения, которые оказываются обреченными на прозябание на дне социальной структуры».⁵²

Концептуально автор исходит из того, что развитие каждой из форм международных экономических отношений (МЭО) и каждого структурного звена системы МЭО зависит от всей системы, каждое из структурных звеньев взаимодействует с другими, влияет на них и в свою очередь, зависит от них.

Различные аспекты социально-экономической, демографической, культурной жизни, криминогенной обстановки, как в странах, принимающих мигрантов, так и странах их происхождения, взаимосвязаны, улучшение ситуации определяется взаимодействием этих стран не только в сфере миграционных отношений, но и во взаимной торговле, инвестициях, совместном предпринимательстве, развитии институциональных структур. Степень социальной направленности миграционной политики принимающих стран и положение мигрантов во многом определяется уровнем демократии, интеграционными процессами в регионе, сложившейся миграционной моделью в нем.

Проблемы взаимоотношений Север-Юг актуальны и для государств, возникших на постсоветском пространстве. Распад СССР и обусловленный им разрыв хозяйственных связей, политическая нестабильность в образовавшихся

⁵² Р. Пребиш. Периферийный капитализм: Есть ли ему альтернатива? М., 1992. С. 197.

на постсоветском пространстве новых государствах, гражданские войны в некоторых из них, усилили дифференциацию уровней социально-экономического развития этих стран. Из всех государств, образовавшихся после распада СССР, самое сложное экономическое, политическое, социальное, демографическое положение (в силу разных причин) сложилось в Кыргызстане, Туркменистане, Узбекистане и Таджикистане.⁵³

В настоящее время Россия аккумулирует миграционные потоки из стран, входивших ранее в Советский Союз. Основу миграционного потока в Россию с 2008 г. составляют узбеки (более 17%) и таджики (примерно 15%), трудовая миграция часто единственная возможность выживания их семей. По некоторым регионам количество мигрантов из стран Центральной Азии значительно превосходит среднероссийские цифры. Так, в Астраханскую область в 2011 году 95,7 % въехавших иностранцев были гражданами стран Центральной Азии, первенство среди законно въехавших мигрантов у граждан Узбекистана, Казахстана и Таджикистана. Объясняется это тем, что, во-первых, протяжённость сухопутной границы Астраханской области с Республикой Казахстан составляет 512 км, а во-вторых, масштабными сезонными сельскохозяйственными работами, их непривлекательностью для местного населения.⁵⁴

Устойчиво высока доля трудовых мигрантов из стран Центральной Азии и в Ростовской области: в 2008 году – 59,1%, в 2009 году – 63,9%, в 2010 году – 67,4%, в 2011 году – 56,3%, в 2012 году – 55,9%.

Таблица 1. Выдано разрешений на работу гражданам Таджикистана и Узбекистана по Ростовской области в 2008-2012 гг.

	2008г.		2009г.		2010г.		2011г.		2012 г.	
	Кол-во чел.	Доля в %	Кол-во чел.	Доля в %	Кол-во чел.	Доля в %	Кол-во чел.	Доля в %	Кол-во чел.	Доля в %
Страны происхождения иностранных граждан										
Всего по Ростовской обл.	15724	100	13346	100	7621	100	7925	100	8929	100
Таджикистан	3174	20,2	2782	20,8	1601	21	1435	18,1	1444	16,2
Узбекистан	6115	38,9	5754	43,1	3536	46,4	3029	38,2	3544	39,7

⁵³ Например, в 90-е годы ВВП в Таджикистане снизился более, чем на 55 %, выпуск промышленной продукции – на 58%, разрыв в заработной плате с Россией в 2000 году достиг десяти раз, по ВВП на душу населения Таджикистан занимает в мире 158 место, а по индексу человеческого развития – 127 место (для сравнения: Россия – 66, Узбекистан – 119). В 2011г. Таджикистан занял первое место в мире по соотношению денежных переводов трудовых мигрантов и ВВП - 48% в 2011 году.

⁵⁴ В 2011 году в Астраханской области был заготовлен один миллион тонн овощей и арбузов, роль в этом сезонных работников – в основном граждан Узбекистана, общепризнанна.

Некоторое сокращение доли мигрантов из Таджикистана и Узбекистана связано с введением с середины 2010 года патентов и простотой их оформления.

Как свидетельствуют данные таблицы 2, доля граждан Таджикистана и Узбекистана, получивших патент на протяжении 2010-2012 годов составляет почти 70% от общего количества трудовых мигрантов, получивших патент.

Таблица 2. Выдано патентов на работу гражданам Таджикистана и Узбекистана по Ростовской области в 2010-2012 гг.

Страны происхождения иностранных граждан	2010г.		2011г.		2012 г.	
	Кол-во чел.	Доля в %	Кол-во чел.	Доля в %	Кол-во чел.	Доля в %
Всего по Ростовской обл.	3154	100	14695	100	23146	100
Таджикистан	879	27,9	2534	17,2	3764	16,3
Узбекистан	1334	42,3	6860	46,7	12390	53,5

Мигранты из стран Центральной Азии обладают крайне низкой квалификацией. Автором на основе анализа уведомлений, полученных от 300 работодателей о привлеченных иностранных работниках занятых на предприятиях Ростовской области по состоянию на 1 апреля 2012, было выявлено, что среди граждан Узбекистана доля низкоквалифицированной рабочей силы составляет 92,4%, а среди граждан Таджикистана – 93,8%.⁵⁵

Международные организации и исследователи уделяют особое внимание изучению состояния и тенденций развития миграционных отношений России со странами Центральной Азии. Причины, факторы и последствия миграции из названных стран в Россию глубоко исследованы, их результаты изложены в многочисленных публикациях и докладах, обсуждаемых на научных и научно-практических конференциях. По этим вопросам у ученых, в основном, нет разногласий.

Центральный вопрос в исследованиях, имеющий важное практическое значение, это механизм регулирования миграционных отношений и защита прав мигрантов. Необходимость усиления социальной направленности регулирования миграционных отношений объясняется теми изменениями, которые произошли и происходят в составе трудовых мигрантов. В 90-е годы приезжали русские и лица других национальностей, получившие образование

⁵⁵ См. Рубинская Э.Д. Задачи управления процессами международной трудовой миграции на региональном уровне в свете стратегических ориентиров миграционной политики//Ученые записки СКАГС. -2012.- №3.

в советских образовательных учреждениях, со знанием русского языка и русской культуры. Трудовые мигранты приезжающие теперь не знают русского языка, или знают очень плохо, имеют низкий уровень образования, квалификационной и профессиональной подготовки.

Новая Концепция миграционной политики Российской Федерации до 2025 года ставит перед Федеральной Миграционной службой и другими ведомствами России целый комплекс сложных практических задач, среди которых вопросы адаптации и интеграции иммигрантов в российское общество занимают важное место. На взгляд автора данную задачу целесообразно решать в комплексе с другой, не менее важной задачей - обеспечением регионального аспекта миграционной политики, учета особенностей регионального развития, что совершенно необходимо в условиях такой большой и многообразной, по условиям привлекательности для мигрантов, страны как Россия.

Автор считает, что миграционная политика должна формироваться не только в каждом субъекте Российской Федерации, но на уровне федеральных округов, базироваться на комплексном подходе, учитывающем инвестиционно- инновационное состояние каждого субъекта Российской Федерации, входящего в Округ, перспективы развития на уровне Округа в целом.

На уровне федеральных округов проще реализовать рекомендации международных организаций по усилению социальной направленности регулирования миграционных отношений: контролировать оформление работодателями полисов обязательного медицинского страхования трудовым мигрантам, соблюдение условий труда, техники безопасности на производстве, способствовать созданию профсоюзов и т.д.

Социальная и культурная адаптация мигрантов требует объединения усилий государства и общественных, религиозных, правозащитных организаций, мигрантских ассоциаций, встречи с лидерами национально-культурных объединений и духовенством. Безусловно, определенные шаги в этом направлении со стороны региональных властей предпринимаются. Так, с 2007 года при УФМС России по Ростовской области функционирует Общественно-консультативный совет, основная цель которого – это эффективное взаимодействие с национальными и межнациональными общественными организациями и объединениями при реализации миграционной политики. УФМС России по Ростовской области заключены соглашения о сотрудничестве со всеми традиционными религиозными конфессиями, осуществляющими свою деятельность на территории данного региона. Предметом вышеуказанных соглашений является воспитание толерантности в обществе по отношению к людям другой национальности и вероисповедания, не теряя при этом своей национальной и религиозной идентичности, в целях недопущения ксенофобии и дискриминации, проявления экстремизма и сепаратизма, а

также по оказанию помощи мигрантам. Поскольку образование – основа интеграции во все сферы общества, на территории Ростовской области в 2012 был организован «курс социальной адаптации мигрантов». Открыты курсы русского языка для мигрантов.

Усиление социальной направленности регулирования миграционных отношений во много должно решаться на двустороннем уровне – Ростовской области с областями исхода мигрантов на центральноазиатском направлении, защите их прав. Такое сотрудничество предоставляет большие возможности для регулирования отношений в сфере внешней миграции.

Автор разделяет предложения по созданию совместных рабочих групп Узбекистана и России, выработке согласованных действий представителей Минтруда Узбекистана с Министерством труда России и администрацией регионов, учреждению зональных представительств ФМС в регионах наибольшего притока мигрантов.⁵⁶

В вопросах двухстороннего сотрудничества интересен опыт Астраханской области. Так, Правительством Астраханской области Российской Федерации и Исполнительным органом государственной власти Согдийской области Республики Таджикистан заключено Соглашение о сотрудничестве, которое должно способствовать установлению, развитию и расширению отношений в областях промышленности, сельского хозяйства, транспорта, торговли, науки и техники, культуры, туризма, спорта, образования, охраны здоровья и миграции.⁵⁷

Астраханским миграционным центром и соответствующим департаментом Министерства труда и социальной защиты Республики Узбекистан был подписан протокол о сотрудничестве.

Эффективность регулирования миграционных отношений во многом определяется наличием адекватной институциональной структуры. В 2011 году был создан Астраханский миграционный центр, который берет на себя целый комплекс мероприятий, связанных с помощью мигрантам. Это и правовые процедуры, связанные с оформлением разрешения на работу, и предоставление общежития, и организация досуга и многое другое.

⁵⁶ Максакова Л.П. Оценка перспектив миграции населения из Узбекистана. Международная миграция населения на постсоветском пространстве: двадцать лет удач, ошибок и надежд./ Гл. ред. В. А. Ионцев. – М.: Верди 2011. – 220 с. (Научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир; Вып. 25).

⁵⁷ Соглашение между Правительством Астраханской области Российской Федерации и Исполнительным органом государственной власти Согдийской области Республики Таджикистан о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве. Подписано в Душанбе 25 августа 2006 года. Соглашение продлевается автоматически.

Таким образом, важной задачей является разработка региональной миграционной политики, нацеленной на защиту прав мигрантов. Особенности, обусловленные геополитическим положением субъектов Российской Федерации, влияющие на процессы международной миграции, ставят перед органами управления задачу, с одной стороны, применения дифференцированного подхода к формированию социально ориентированной миграционной политики, учитывая специфику миграционных отношений в конкретном регионе, а, с другой стороны, применение системного подхода, основанного на взаимосвязи всех форм международных экономических отношений, а следовательно, реализации миграционной политики комплексно, с учетом социально-экономической, внешнеэкономической, инвестиционной и другими видами региональной политики.

**МИГРАЦИЯ И РАЗВИТИЕ: КОНСУЛЬТАЦИИ
ПО ОБСУЖДЕНИЮ
НОВОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОВЕСТКИ
В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ НА ПЕРИОД ПОСЛЕ 2015 ГОДА.
ОБЗОР ВЫСТУПЛЕНИЙ УЧАСТНИКОВ КРУГЛОГО СТОЛА**

Модератором круглого стола выступил Никита Мкртчян, ведущий научный сотрудник Центра демографических исследований, доцент Кафедры демографии Института демографии НИУ-ВШЭ, зам. главного редактора электронного еженедельника «Демоскоп Weekly». С основными докладами выступили Дмитрий Полетаев, ведущий научный сотрудник ИНП РАН, Директор Центра миграционных исследований, а также Юлия Мельничук и Светлана Бекмамбетова, сотрудники Международной организации по миграции, Миссий МОМ в России и Казахстане.

Презентация Д. Полетаева *«Равный доступ к достойному труду: обеспечение гендерно-чувствительного подхода к трудовой миграции»* отражала точку зрения партнеров и экспертов ООН Женщины и был выстроен на основе анализа Целей развития тысячелетия (ЦРТ) и их преломления в различных аспектах трудовой миграции, не нашедших отражения в этих целях, несмотря на очевидную важность их для достижения самих ЦРТ. В докладе также использовались материалы Сети «Медиа и Миграция», материалы исследований Центра миграционных исследований, проведённых при поддержке ООН Женщины и материалы из докладов ООН и других международных организаций.

Так, достижение ликвидации крайней нищеты и голода, связывалась докладчиком с обеспечением производительной занятости и достойной работы для женщин через сокращение неформальной занятости, улучшение доступа к работе, гендерно-ориентированную миграционную политику с измеряемыми показателями и защиту прав домашних работников. А достижение цели «Обеспечение всеобщего начального образования», по его мнению, включает в себя обеспечение доступа к образованию детей мигрантов без привязки к гражданству, прописке, месту проживания ребёнка и взаимную ответственность принимающих и отдающих стран по обучению детей трудящихся мигрантов, в том числе при поддержке национально-культурных объединений, диаспор, НПО. В приложении к трудовой миграции «Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин» подразумевает ликвидацию гендерного неравенства в получении профобразования, в

т.ч. при предотъездном обучении трудовых мигрантов и обеспечение примата юридических норм над традициями. По мнению участников Сети «Медиа и миграция», озвученной докладчиком, в будущем формулировку этой цели лучше изменить на: «Обеспечение равного доступа женщин и мужчин к материальным и нематериальным ресурсам».

Цель «Сокращение детской смертности» необходимо увязать с обеспечением минимального пакета обязательных медицинских услуг для детей трудящихся мигрантов, на тех же условиях, что и детей граждан принимающих стран, особым вниманием к женщинам-трудоым мигранткам, проживающим в сложных жилищных условиях и бесплатным регулярным профилактическим медосмотрам для женщин и детей трудящихся мигрантов. «Улучшение охраны материнства» в отношении к трудовой миграции означают минимальные обязательные медицинских услуги для женщин-мигрантов, особое отношение к беременным женщинам-мигранткам и искоренение практики ранних (детских) браков, принудительных браков.

Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями должна быть увязана со снижением заболеваемости среди женщин-трудящихся мигрантов, предоставлением доступа к бесплатному лечению для женщин-трудящихся мигрантов и их детей в странах приёма, бесплатным лечением и диагностикой туберкулёза в т.ч. для женщин-трудящихся мигрантов и их детей в странах происхождения и назначения.

По мнению выступающего, ответственность за миграционный процесс лежит на обеих сторонах. В этой связи принимающим трудовым мигрантов странам (в СНГ - Россия и Казахстан) рациональнее и выгоднее развивать со странами происхождения миграции партнёрские отношения, проводя дружественную политику по отношению к трудовым мигрантам (борьба с мигрантофобией, обеспечение доступа детей мигрантов к обучению и т.п.) и участвуя в развитии отдающих мигрантов стран (инвестируя в образование, обучение языку принимающей страны, профессиональную подготовку, здравоохранение и т.д.). Выступление завершилось цитатой из послания Генерального Секретаря ООН по случаю Международного дня мигранта. 18 декабря 2012: «...когда миграционная политика разрабатывается без учета уязвимости, маргинализации и дискриминации, миллионы мигрантов превращаются в дешёвую, являющуюся разменной монетой рабочую силу; и этих же мигрантов обвиняют в том, что они являются причиной провала экономической и социальной политики, и к тому же они еще становятся жертвами того, что называется туманным термином «война с незаконной миграцией»...».

Позиция МОМ по предложениям по новой международной повестке в области развития на период после 2015 года была кратко представлена координатором региональной программы по трудовой миграции в России Юлией

Мельничук и национальным координатором программ МОМ Казахстана Светланой Бекмамбетовой. Доклад был построен на оценке вклада миграции в международное развитие. Относительно влияния эффектов международной миграции на устойчивое социально-экономическое развитие и определение приоритетных направлений политических планов действия (консультации по программным планам после 2015 года) позиция МОМ заключается в необходимости отражения вопросов миграции и миграционного менеджмента в национальных планах социально-экономического развития и планирования. На техническом уровне это означает усиление понимания и практических навыков интеграции миграционной составляющей в социально-экономическое планирование, а также развитие аналитической базы для политического планирования и разработку методик оценки, системы показателей и индикаторов по оценке влияния миграции на развитие.

По мнению МОМ, в регулировании трудовой миграции необходима смена подходов - от контролирующего к подходу, основанному на приоритете прав человека с фокусом на правах мигрантов, мерах обеспечения соблюдения прав все категорий мигрантов и развития механизмов защиты этих прав, в особенности уязвимых групп (женщин, детей), а также мерах по предотвращению торговли людьми и использованию рабского труда, и продвижению безопасной миграции. В этом случае содействие МОМ будет осуществляться через поддержку благополучия мигрантов и создания устойчивых механизмов защиты их прав. На техническом уровне это означает содействие правительствам в разработке и внедрении механизмов соблюдения и защиты прав мигрантов, в особенности с неурегулированным правовым статусом, на основе взаимодействия правительства и гражданского общества и распространение лучших практик и методик защиты прав мигрантов.

В отношении партнерства и сотрудничества в области международной миграции, механизмов, которые позволяют эффективно интегрировать миграцию в политику развития и соблюдения согласованности подходов на всех уровнях, необходимо определение конкретных мер по усилению согласованности и консолидации действий для увеличения выгод от миграции для всех сторон миграционного процесса и влияния на индивидуальном уровне. Это включает поддержку международного и межгосударственного диалога для выработки согласованных подходов в области управления трудовой миграцией, как в рамках двусторонних соглашений, так и региональных объединений и распространение лучших практик.

В развитие прошедшей дискуссии Светлана Бекмамбетова, Национальный координатор программ МОМ Казахстана, подчеркнула, что тема миграции и важнейшей её составляющей – миграции трудовой, не была включена в Цели Развития Тысячелетия, и в дальнейшем такое включение представляется прио-

ритетной задачей. Позиция МОМ Казахстана заключается в том, что необходимо выделить такие направления, как народонаселение и миграция, а также региональная безопасность, по которым должна вестись целенаправленная и долгосрочная работа.

Регулирование экономической миграции:
действующие механизмы и практики привлечения,
отбора и допуска иностранной рабочей силы
и возможности координированного управления
трудоустройством в Восточной Европе и Центральной Азии

Материалы регионального практического семинара

