

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	2
ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РЕГИОНЕ СНГ	3
ПОЛИТИКА РЕПАТРИАЦИИ И ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ	6
ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ НА РОССИЙСКИЙ РЫНОК ТРУДА	15
ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И РОССИИ ПО ВОПРОСАМ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ	18
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ ИММИГРАЦИИ	25

Предисловие

Вячеслав Поставнин,
Руководитель Секретариата МИРПАЛ
Президент Фонда «Миграция XXI век»

Представляемый на суд читателей сборник открывает собой серию публикаций видных международных аналитиков, работающих в рамках проекта Всемирного банка по созданию на пространстве СНГ международной сети практиков и экспертов в сфере миграции и денежных переводов МИРПАЛ (MIRPAL – Migration and Remittances Peer-Assisted Learning).

В первом выпуске собраны подготовленные в 2010 году в рамках МИРПАЛ аналитические доклады российских ученых и практиков: Сергея Николаевича Градиrowsкого, Елены Владимировны Тюрюкановой, коллектива авторов Фонда «Миграция XXI век».

Все работы посвящены, в той или иной мере, анализу миграционных процессов, происходивших и происходящих в течение нескольких десятилетий на постсоветском пространстве. Последствия тех событий явственно видны во многих сферах общественной и политической жизни всех государств региона. Эти последствия, к сожалению, в большей степени негативные: это и разделение бывших граждан единого Союза, а ныне репатриантов, на «своих» и «чужих», о чем ярко и глубоко пишет С.Н. Градиrowsкий, и нерешенные проблемы межгосударственного взаимодействия в регионе основного миграционного обмена «Россия - страны Центральной Азии», описанные в материале Е.В. Тюрюкановой, и наиболее острые, наболевшие аспекты современной российской миграционной политики, бумерангом затрагивающие буквально всех находящихся в России мигрантов, анализу которых посвящена одна из работ Фонда «Миграция XXI век».

Особый интерес в представленных докладах заслуживают рекомендации авторов, направленные на изменение сложившейся ситуации, а также гармонизацию и сближение миграционных позиций стран региона. Дополняет эти материалы подготовленный Фондом анализ международной практики регулирования миграции, в котором процессы привлечения иностранных работников рассматриваются как с позиции нескольких государства - приема иностранной рабочей силы, так и с точки зрения государства - донора мигрантов (Филиппины), чей опыт представляется наиболее полным и ценным для внедрения в ряде трудоизбыточных государств Содружества.

В следующем выпуске сборника планируются к изданию работы группы международных экспертов из Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Узбекистана, посвященные проблемам квотирования привлечения иностранной рабочей силы, защиты прав и интересов мигрантов, вопросам институционального и инфраструктурного обеспечения миграции, а также миграционной статистике.

Надеемся, что представленные наработки будут интересны не только специалистам в области миграции и денежных переводов, но и широкому кругу читателей.

Проблемы политики в области трудовой миграции в регионе СНГ

Очевидно, что миграционная политика с ее социально-экономическими, политическими и культурными подводными течениями – это сложное явление в любой стране. Это вдвойне сложное явление в России и странах СНГ, учитывая их богатую историю и традиционную языковую структуру. Как известно, эти страны ранее были частью бывшего Советского Союза. И хотя теперь они пользуются правом свободно строить свои национальные государства, между ними по-прежнему существует множество связей социально-экономического, политического и лингвистического характера.

Поскольку эти страны являются независимыми государствами чуть менее, чем двадцать последних лет, они сталкиваются с большими трудностями на пути создания и поддержки институтов и правовых норм, регламентирующих трудовую миграцию. Поэтому проект МИРПАЛ участвует в текущих процессах управления трудовыми ресурсами и поддерживает обновленную ориентацию государственных структур России и стран СНГ на совершенствование стратегий управления трудовыми ресурсами за счет разработки новой миграционной политики, мер по рационализации механизмов миграционных квот, укрепления двустороннего и регионального сотрудничества и институтов, развития единого миграционного пространства и рынка труда. Именно в этом контексте МИРПАЛ стремится помочь странам в решении проблем управления миграционными потоками и содействовать развитию активного диалога по вопросам миграционной политики в регионе СНГ, направленного на поиск взаимовыгодного решения как для стран-доноров, так и для стран-реципиентов трудовых мигрантов. Кроме того, в рамках проекта МИРПАЛ предусматривается обмен накопленным опытом, информацией о потенциальных сложностях и проблемах разработки таких стратегий и их представления государственным структурам, определяющим миграционную политику.

МИРПАЛ – это сообщество практиков, объединяющее представителей государственных органов власти, неправительственных организаций, научно-исследовательских кругов, частного сектора и донорских структур, созданное для взаимовыгодного обмена знаниями и опытом. В рамках проекта МИРПАЛ, начавшегося два года тому назад в 2009 г., проведено большое количество мероприятий по обмену знаниями, включая видеоконференции, семинары, издание информационных материалов и другие формы специализированной технической помощи и консультационных услуг.

В данный документ – первый в серии публикаций МИРПАЛ – включено четыре аналитических записки, подготовленных в рамках проекта известными и авторитетными экспертами в области миграционной политики с целью углубления понимания эволюции и современного состояния управления миграционными потоками в регионе СНГ, включая проблемы, с которыми сталкиваются как страны-доноры, так и страны-реципиенты.

В первой аналитической записке, подготовленной Сергеем Градиловским, представлен всесторонний обзор современного состояния миграционной политики России, рассмотренного через призму основных институциональных проблем и общего анализа трудовой миграции как явления. В материале подчеркивается тот факт, что вплоть до последнего времени в России практически отсутствовал стратегический подход в решении задач политики репатриации и трудовой миграции, а реализация и эффективность этой политики оставляли желать лучшего. Кроме того, в записке утверждается, что многие из существующих стратегических инструментов не столько решают, сколько скрывают реальные проблемы миграции в России.

Во второй аналитической записке, подготовленной д-ром Еленой Тьююкановой, рассматривается вопрос о том, как трудовая миграция стала и, вероятно, останется общим явлением для России и стран Средней Азии. Кроме того, в материале подчеркивается необходимость тщательно изучать общие проблемы и искать общие решения в рамках скоординированной межрегиональной институциональной структуры с тем, чтобы добиться полной капитализации ресурсов трудовой миграции из стран Центральной Азии, обеспечивая при этом соблюдение интересов стран-доноров и стран-реципиентов, а также самих трудовых мигрантов.

И, наконец, в еще двух аналитических записках, авторами которых являются наши коллеги, непосредственно участвующие в проекте МИРПАЛ (Вячеслав Поставнин, Наталия Власова и Инна Матвеева), представлен общий обзор текущих проблем регулирования трудовой миграции в России. В одном из материалов анализируются проблемы, связанные с привлечением остро необходимых трудовых ресурсов из зарубежных стран, такие, как слабая институциональная и нормативная база, а также отсутствие качественных вспомогательных услуг для мигрантов. В другой работе изложен общий обзор имеющегося международного опыта регулирования миграции, накопленного как принимающими странами (США, Великобритания, Канада, Австралия и Германия), так и странами, поставляющими трудовых мигрантов (Филиппины).

Как можно ожидать, эти материалы, помимо своей очевидной полезности, вызывают горячие споры и, безусловно, свидетельствуют о необходимости подготовки дальнейших научно-исследовательских и интеллектуальных продуктов (примеров наилучшей практики), изложенных в простой и доступной для широкой аудитории форме. Именно с таким намерением я имею честь представить эту серию публикаций и приветствую ваши замечания и комментарии.

В перспективе эта серия публикаций будет посвящена анализу и выработке рекомендаций по совершенствованию некоторых ключевых элементов регулирования трудовой миграции, в то числе, за счет разработки действенных организованных схем привлечения трудовых мигрантов и создания вспомогательной инфраструктуры. В частности, материалы будут включать краткий обзор рекомендаций по совершенствованию таких механизмов, как квоты на привлечение иностранной рабочей силы, внедрение принципов государственно-частного партнерства в системе оказания вспомогательных услуг и обеспечение социальной защиты мигрантов как в странах-донорах, так и в странах-реципиентах.

Хочу выразить особую благодарность нашим партнерам в правительствах стран СНГ и России, в частности, за внимание и время, уделяемое проекту МИРПАЛ, Секретариату МИРПАЛ за постоянное поддержку этой работы, национальным координаторам проекта МИРПАЛ, а также российским и международным экспертам, участвовавшим в подготовке этой первой серии публикаций.

Ждем ваших комментариев, как по существу затронутых проблем, так и в том, что касается процесса подготовки данной серии публикаций. Просим вас обращаться в МИРПАЛ со своими замечаниями.

С. Н. Градировский,
председатель Общественного совета Министерства здравоохранения
и социального развития РФ

Политика репатриации и трудовой миграции в современном российском государстве

*Чужеземцев, приехавших в Спарту, раз в несколько лет
изгоняли поголовно особым указом — чтобы спартанцы не
научились плохому, а иноземцы — хорошему.*

Гаспаров. Занимательная Греция

Доклад «Политика репатриации и трудовой миграции в современном российском государстве» подготовлен в 2010 году по заказу Всемирного банка и фонда «Миграция XXI век». Целью этого доклада было аналитическое описание политики, проводимой российской властью в двух важнейших направлениях миграции — трудовой и репатриации. Были выделены этапы в разработке и осуществлении этих политик; рассмотрены декларации властей, формулируемые ими цели и задачи, и что в результате у них получалось; изучен процесс формирования единого миграционного пространства. В докладе говорилось о трудностях принятия ответственных решений в ситуации постоянной политизации темы миграции; а также были выделены основные проблемы, с которыми сталкиваются трудовые мигранты в Российской Федерации.

Достоинства, недостатки и проблемные узлы российской миграционной регулирующей системы

Анализ достоинств и недостатков миграционной политики в целом и в области трудовой миграции и репатриации в частности затруднен отсутствием основополагающего документа, фиксирующего цели, задачи и приоритеты данной политики, определенные в соответствии с интересами общества, экономических агентов и государства. Речь идет о *Концепции миграционной политики России*.

Действующая миграционная политика основывается на двух нормативных источниках: частично на Концепции регулирования миграционных процессов 2003 года выпуска (морально устаревшей и не отвечающей современным реалиям) и, частично, на Концепции демографической политики 2007 года (создававшейся совсем под другую задачу; миграция в ней исполняет роль «чемодана без ручки»). Понятно, что в обеих концепциях отражены только часть миграционных целей, задач и механизмов и даны ответы лишь на некоторые из миграционных вопросов остро стоящих перед страной.

В России чрезвычайно часто меняются правила «игры». Политика в области миграции не телеологична, а подобна флюгеру: жесткие законы 2002 года смягчили в 2003-м, либеральные изменения 2007-го нивелировали поправками, внесенными и до и после вступления положений закона в силу. Есть подозрение, что подобное повторится и с нововведениями 2010 года. Отсюда же — постоянное, на протяжении последних десяти лет,

понижение бюрократического статуса Правительственной комиссии по миграционной политике. Если при образовании комиссии в 1998 г. ее возглавлял первый заместитель Председателя Правительства РФ, то комиссию 2009 года — директор пусть и профильной, но службы.

Искомая селекция миграционного потока, идущего в Россию, на настоящий момент отсутствует. Только по-настоящему привлекательная страна может себе позволить *селекцию*. Ведь выбирать можно только тогда, когда есть из кого выбирать, когда те, из кого можно выбрать, являются не последними в своем деле.

Наблюдается низкая проектная культура российского законодателя, который, выпуская сомнительного качества законы, по этому поводу особо и не печалится, уже заранее предполагая, что жизнь сама расставит все на свои места, что нормы и положения будут доведены до ума в «ручном режиме».

Достоинства действующей политики в области трудовой миграции не многочисленны, но они есть.

Данная политика за годы ее становления делалась все более рациональной и прагматичной. Например, уровень развитости институциональной среды все последние годы постоянно повышался.

Межстрановое взаимодействие в сфере трудовой миграции вышло на принципиально новый уровень, позволивший в определенной мере учесть интересы как России, так и стран-доноров миграции, — результатом чего стало создание Совета глав миграционных ведомств стран СНГ, подкрепленное заключенными и находящимися в процессе заключения соглашениями в сфере трудовой миграции (Узбекистан, Таджикистан, Азербайджан, Молдова).

Развивался понятийный аппарат регулирования процессов трудовой миграции, в частности, было проведено различие между трудовыми мигрантами по ряду важнейших параметров: (А) по типу въезда в страну (визовый или безвизовый); (Б) по уровню квалификации (созданы списки внеквотников и особые условия для высококвалифицированных мигрантов); (В) по правовому статусу нанимателя (трудоустройство у физлиц или юрлиц).

Субъекты Федерации стали внимательней относиться к оценке и прогнозу трудовых ресурсов, поскольку все свои заявки на привлечение иностранцев (и первоначальные, и для корректировки квот) необходимо защищать перед федеральным центром, а ошибки в заявочной кампании сказываются на местных работодателях и, рикошетом, на частных и региональных инвестиционных планах.

Огромное значение имела либеральная реформа января 2007 года, следствием которой стало перераспределение долей легальной/нелегальной трудовой миграции в сторону легальной. Легализация, как и планировалось, привела к большей прозрачности и управляемости трудовым потоком.

Недостатки действующей политики в области трудовой миграции куда серьезней.

Использование миграционных инструментов, призванных регулировать рынок труда (такие как доля и квота) продемонстрировало, что они стали применяться не как экономические, а как политические. Долю сразу стали определять как единую и нулевую на всю страну без учета региональных особенностей (речь идет об использовании иностранного труда в рознице и при продаже фармакологической продукции). Установленная квота не соотносилась с реальными потребностями рынка труда, а заявочная кампания не увязывалась с системой найма. Реальная регулирующая функция квоты была и остается незначительной. Квота превратилась в *символ* контроля власти над ситуацией на рынке труда (по сути, в успокоительное средство для самих властей и части электората, якобы испытывающих беспокойство: контролирует ли государство рынок труда или нет?). Квоты от момента своего введения и до экономического кризиса конца 2008-го устанавливались «на глазок» (сбор заявок с работодателей был обычной бюрократической процедурой, больше воспитательной, чем экономической). С момента наступления кризиса квоты, согласно единственной директиве федерального центра, все время сокращались, причем вне зависимости от реальных потребностей быстро меняющегося рынка.

Самой запущенной частью политики остается работа с трудовыми мигрантами не как с рабочей силой, а как с людьми, обладающими человеческим достоинством. Здесь крайне важен институт частно-государственного партнерства, который по-прежнему слабо развит, особенно в таких сферах деятельности как: (а) обустройство мигрантов — общежития, временное жилье, строй-городки и (б) защита их прав — консультационные и правозащитные центры, социальные сети.

Отсутствует определенность в отношении наиболее предпочтительных стран-доноров трудовой миграции, способных обеспечить российский рынок труда квалифицированной и социокультурно близкой рабочей силой (наиболее яркий пример — Украина).

В целом ситуация такова: селективный подход в практике регулирования трудового потока внедрен не был; балльная система оценки потенциального мигранта дальше обсуждений не продвинулась; подлинная борьба за квалифицированного мигранта не развернулась. Высвобождение в 2010 году некоторых категорий трудовых мигрантов из под квотного регулирования ситуацию не поменяло. Слова по-прежнему расходятся с делами.

Сформулируем проблемные узлы действующей российской политики в области регулирования трудовой миграции.

В России *оценка потребности экономики в иностранном труде зависит от политических настроений в верхах*. Свидетельства тому — система определения трудовых квот, законодательная практика «поправок к поправкам» и утверждение новых поправок до момента вступления предыдущих поправок в действие, механизм определения степени «привязки» работника к работодателю и другие.

За прошедшие годы ярко проявился недостаток двухступенчатой схемы «*временный-постоянный*». Проявилась такая категория как «*долгосрочный*» мигрант, отражающая факт многократной перманентной временной миграции. Любопытно, что в сфере действующих

правовых статусов трехступенчатое деление легко прослеживается: временная регистрация — разрешение на временное проживание (РВП) — вид на жительство (ВНЖ). Поэтому для категории «долгосрочный» мигрант по определению (но, конечно, не по замыслу) вводился статус РВП (сегодня, когда этот статус ФМС России желает устранить, хочется напомнить о его целесообразности, а значит, сформулировать задачу его модернизации и тем самым сохранения).

Трехступенчатое деление расставляет некоторые точки над *i*. Так, для категории «долгосрочный» мигрант нужна интеграционная политика, а для «временный» — нет. Покуда в стране господствует мнение, что все трудовые мигранты по определению «временные», политика интеграции будет заблокирована. Ведь любая интеграция способствует в той или иной мере переходу мигранта в состояние «постоянного» пребывания/проживания. В отношении временной рабочей силы этого действительно делать не нужно, дабы избежать повторения немецко-турецкой истории второй половины XX века. «Долгосрочные» мигранты — основной контингент для аллокации: оговоренного по срокам и селективного по характеру перевода мигрантов в постоянные жители (нормативно это смена РВП на ВНЖ).

За последние годы проявилось неумение властей закреплять успех в области сокращения сектора незаконной занятости и нелегального пребывания. Возможности легализации, открывшиеся благодаря законодательству 2007 г., не были использованы в полной мере: последующие нормативные и административные действия правительства, ведомств и на местах привели к росту нелегального сектора (хотя и не вернули ситуацию к дореформенной). Сегодня отдельные положения закона 2010 г. позволяют предполагать в будущем существенное увеличение сектора и доли легальной занятости.

Численность нелегально пребывающих (проживающих) и незаконно занятых позволяет определить количество лиц «с неурегулированным правовым статусом» (учитывая тот факт, что те, кто незаконно пребывают, не могут законно трудиться). Число таковых колеблется от 4 до 10 и даже 15 млн. человек. Существующий разброс цифр неприемлем для ответственного управления. Из-за недавнего кризиса положение многих мигрантов усугубилось, так как при отсутствии возможности получения разрешения на труд (из-за политически обоснованного сокращения квот) и, не имея средств уехать, мигранты пополнили ряды незаконно занятых работников.

Трудно продвигаются вопросы защиты прав мигрантов и их социального обеспечения (медицинские услуги, пенсии, страхование, кредитование, курсы русского языка). Мигранты преимущественно занимают «нижние» уровни трудовой пирамиды, занимаясь мало престижным, не регламентированным по времени, часто тяжелым трудом, но условия их обустройства не соответствуют даже самым скромным нормам жизнедеятельности и человеколюбия.

Слабость государственной службы занятости не позволяет оперативно оценивать реальные потребности рынка труда. Огромная доля трудоустройства ведется помимо этой ведомственной сети, не обладающей достаточным авторитетом, возможностями и инициативой для координации рынка труда в целом. В связи с кризисом были предприняты шаги по повышению роли этой службы, но пока, увы, кардинального перелома не произошло. Но в целом остается открытым вопрос: возможно ли чтобы государственная служба

трудоустройства обладала рыночной силой такого масштаба?

Проблемы напряженности на рынке труда в кризисный период проявились и в сфере найма высококвалифицированного труда. Причем не только в результате общего сокращения рабочих мест, но и из-за сокращения квот, регулировавших все сегменты рынка. Вывести квалифицированный труд из-под квотного регулирования призван новый закон, вступивший в силу с 1 июля 2010 года, но какова будет правоприменительная практика и, соответственно, каковы будут результаты — пока сказать сложно.

Перейдем к другой политике, рассмотренной в докладе. **Коренное достоинство отечественной политики репатриации в том, что коридор для «своих» в той или иной мере в России всегда оставляли.**

Изначально этому содействовал закон о гражданстве, направленный на скорейшее получение гражданства России гражданами бывшего Союза. Затем действовало положение, благодаря которому гражданство получало подавляющее число приезжих из стран постсоветского пространства. До 2002-го — это разные варианты ст.18, после — часть 4 ст. 14, по которой в упрощенном порядке имели возможность получить гражданство лица, проживающие в России с 2002 года или имеющие правовой статус РВП или ВНЖ. Действие последней поправки продлевалось неоднократно и было прекращено только в июле 2009 года. Однако с конца 2006-го был открыт другой канал льготного получения гражданства — Госпрограмма по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом; правда, оказавшийся, в целом тесным.

Свой вклад в упрощение репатриации внесло четырехстороннее международное соглашение РФ с Беларусью, Кыргызстаном и Казахстаном, благодаря чему натурализацию можно было завершить всего за три месяца.

Недостатки действующей политики в области репатриации, приведшие к необходимости модернизации Госпрограммы, в первую очередь, вызваны отсутствием ответа на ключевой стратегический вопрос: для достижения каких целей и решения каких задач страна привлекает соотечественников? Идет ли речь о деле собирания своих как особом виде моральных действий самого государства? Или соотечественники — это лучший вариант для решения демографических и трудовых проблем государства?

Расплывчатое определение целевой аудитории, непродуманность потенциальных рисков, малозначимые суммы помощи, неподготовленность территорий вселения, неудовлетворительное качество предлагаемых соотечественникам рабочих мест, узкий перечень территорий вселения — вот перечень основных претензий к Госпрограмме. Особо тревожным было и остается то, что запуск Госпрограммы происходил на фоне так и нерешенных проблем переселенцев-соотечественников прошлых лет.

Кратко перечислим основные недостатки текущей версии Госпрограммы.

— Ныне действующие этапы реализации Госпрограммы с установленным сроком ее действия — конструкция умозрительная, не отвечающая потребностям ни регионов, ни участников программы. Обозначение этапности и конечности программы негативно сказался

на имидже проекта, ведь *время окончания действия морального долга или «собираения своих»* — вещь сомнительная.

— Привязка права получения статуса участника Госпрограммы к наличию конкретного рабочего места в одном из регионов бескрайней России — оказалась не просто неработающей, но и глупой.

— По авторитету программы сильно ударил запрет получения статуса участника Госпрограммы теми соотечественниками, кто уже находился на территории России.

— Установленный порядок распределения бюджетных средств не позволил сосредоточить усилия на регионах действительно приоритетных и сделать их по-настоящему привлекательными. Результат — бюджетные средства расходуются неэффективно и осваиваются не полностью.

— В момент запуска Госпрограммы несогласованность действий министерств и ведомств привела к провалу информационной кампании. Поток переселенцев «споткнулся» в самом начале пути, когда информация о программе была распространена, но никто не был готов давать вразумительные ответы на многочисленные вопросы соотечественников. Люди, столкнувшись в очередной раз с равнодушием и некомпетентностью представителей России, упрекнули себя в чрезмерной доверчивости к обещаниям Москвы.

— Превращение переселения в исключительно бюрократическое мероприятие сделало программу неэффективной и мало популярной. Местные общественные организации и диаспоры в политику репатриации оказались включены слабо, хотя никто лучше них способствовать реальной интеграции новых граждан в принимающий социум не может.

— Ну, и самое важное, о чем нужно повторять вновь и вновь: *именно попытка превращения репатриации в экономическую миграцию привела к провалу первой версии Госпрограммы содействия переселению.*

Проблемные узлы действующей российской политики в области репатриации вытекают из недопонимания ее глубинных оснований.

Так, репатриация — это многолетний труд собирания «своих», бессрочный, бесперебойный, терпеливый. Это *особый вид морального действия самого государства, обращенного лицом к своему национальному сокровищу.* К сожалению, в России это понимается не так. Репатриационный канал, который должен быть в первую очередь гуманитарным, долгое время рассматривался как привлекательное дополнение к экономическому каналу, ибо вхождение в Госпрограмму участника и региона обговаривалось экономическими аргументами (правда, из благих побуждений).

На сегодня остаются три сложнейшие проблемы: (а) поражение в возможностях (но не правах) неимущих; (б) «квартирный вопрос»; и (с) злополучная прописка, встающая непреодолимым препятствием в ситуации получения гражданства.

По условиям репатриация возможна не для всех, потому что государство не может обеспечить переселенца жильем. Ставка на самообеспечение переселенца приводит к

заведомому исключению из программы слабых участников. Но обеспечить мигрантов жильем государство не может хотя бы потому, что не в состоянии сделать того же в отношении собственных граждан. Имеет ли право государство брать перед иностранными гражданами (даже если они соотечественники) обязательства большие, чем перед собственными?! Большинство экспертов, чиновников и политиков дают строго отрицательный ответ. В результате, по сути, Россия применяет имущественный ценз, отсекающий неимущих соотечественников от репатриационной Госпрограммы.

В России в отношении репатриации действует следующая формула: *«Нет жилья — нет прописки, нет прописки — не получишь гражданства, а жилье не предвидится».*

На репатриационную политику как политику именно *репатриации* выхода видимо так и не произойдет. Первый вариант Госпрограммы страдал экономизмом. Второй, продвигаемый сегодня Минрегионом, будет иметь другой недостаток. Властью создается нужнейший для России иммиграционный канал, втягивающий людей определенной формации с определенной территории (соотечественников, преимущественно с постсоветского пространства). Но все же иммиграционный и репатриационный каналы различать необходимо, хотя бы по отношению к малоимущим и проигрывающим рыночную конкуренцию соотечественникам, которые по определению должны иметь возможность воспользоваться репатриационным каналом, а не каналом иммиграции.

Почему так происходит? Ключевую роль играет все тот же политический фактор: для коренного населения, напрягающегося в отношении всякой миграции, лучше слышать о соотечественниках и программе содействия их переселению, чем пытаться разобраться в сложных развилках и дилеммах иммиграционной политики.

К явлениям положительным отнесем то, что российский чиновник разделил два понятия: «сограждане» и «соотечественники», и был сформулирован подход: *сограждане могут вернуться в Россию и сами, а соотечественникам нужно дать репатриационный коридор, поэтому Госпрограмма только для вторых.* В этом, безусловно, есть своя рациональность. Но все же этот подход продуман не до конца. За некоторых сограждан очевидно надо бороться, а не надеяться, что «если им надо, они приедут и сами». Речь идет о тех, кто представляет собой важнейший для развития России человеческий и социальный капитал: сотрудников ведущих университетов, лабораторий, мозговых фабрик и корпораций мира. И здесь недостаточно милостиво дать таким людям разрешение участвовать в Госпрограмме, проводя их по статье «имеющие особые заслуги перед Отечеством» (что можно надеяться станет возможным в рамках модернизированной Госпрограммы). В отношении такой категории сограждан целесообразно развернуть специальные *программы релокации.*

В области трудовой миграции можно предсказать сохранение высокой волатильности миграционного курса. Непрерывно раскачивание политики задается даже не межведомственной конкуренцией (например, ФМС тянет в одну сторону, а Роструд — в другую), а порой усилиями отдельного въедливого чиновника не очень высокого ранга. Это неизбежное следствие отсутствия стратегического курса, за которым скрывается подлинная *проблема*, — трудовая миграция никак не может стать технологической темой, такой, чтобы с ней можно было работать профессионально, без постоянно оглядывания на электоральный процесс. Пока трудовая миграция — это не про рынок труда в краткосрочной



перспективе и даже не про этнобаланс в долгосрочной. Все это считается «экспертными суждениями», попросту — пустой риторикой, которой можно пренебречь. Потому что трудовая миграция — это про доверие электората к властям. Поэтому кажущиеся странными действия властей в сфере миграции имеют свою специфическую логику, рождающуюся из политехнологической реальности. Именно в таком ключе все эти годы использовались специализированные инструменты «квоты» и «доли», с помощью которых власть демонстрировала, что она «держит все под контролем», что все, что она делает, «исключительно в интересах россиян».

В вопросе управления трудовой миграцией господствует дух Госплана. В действиях властей просматривается безусловная вера в то, что все можно просчитать, учесть потребности в трудовой силе всех регионов, отраслей, домохозяйств и юридических лиц. Но как возражал такой логике экономист В. Мау: *если бы это было так, СССР бы не рухнул*. Ошибочность этого подхода проявилась в известной истории с трудовыми квотами.

Основной задачей миграционной политики России по-прежнему считается уличение в нарушении законности, а само понятие «мигрант» отождествляется с понятием «потенциальный преступник». Из-за этого на первое место выходит борьба с нелегальным наймом, а не вопросы рекрутинга, селекции, интеграции, адаптации и сертификации квалификаций мигрантов.

Краткие рекомендации в области трудовой миграции:

Правительству и уполномоченным ведомствам следует:

— проводить дальнейшую дифференциацию трудового потока, выделяя и обустривая миграционно-интеграционные коридоры для различного типа трудовых когорт;

— бороться за такой уровень привлекательности, который бы позволил проводить селекцию трудового потока, т.е. позволил бы выбирать, создав рынок покупателя рабочей силы;

— заменить не оправдавший себя и громоздкий механизм трудовых квот современными и адекватными инструментами, в т.ч. числе нацеленными на селекцию трудового предложения;

— разделить трудовых мигрантов на три категории (временные, долгосрочные и постоянные) и начать проводить в отношении разных категорий специализированную политику адаптации, интеграции и натурализации;

— создать инфраструктуру, нацеленную на оперативную и независимую сертификацию квалификационного уровня трудового мигранта;

— гораздо смелее и масштабней работать в странах-постоянных донорах трудовой миграции, заботясь в т.ч. о получаемых в них профессиональных и жизненных навыках. Ведь это, по сути, забота о будущей доли собственного рынка квалификаций и компетенций.

И, наконец, на повестке дня вопрос *прагматизации* миграционной политики. И это не

вопрос большей или меньшей либеральности или, напротив, рестриктивности законодательства и правоприменительной практики. Это вопрос рационализации действий в перспективе ожидаемых результатов. Но когда результаты миграционной стратегии обсуждать не принято, «не целесообразно по политическим мотивам», ожидать прихода прагматики не приходится. Следовательно, избегающая прагматизации отечественная миграционная политика останется низкоэффективной.

Краткие рекомендации в области репатриации:

Российским властям следует:

— снять ограничения на срок реализации Госпрограммы, сделав ее бессрочной: такое решение подтвердило бы надежность политики России в отношении соотечественников, что отразилось бы на имидже России как внутри страны, так и за рубежом;

— расширить перечень лиц, имеющих право стать участником Госпрограммы; необходимо дать возможность соотечественнику войти в программу по таким категориям участников как:

- ⇒ обучающиеся в учреждениях профессионального образования (соотечественники, получающие образование в России);
- ⇒ самозанятые или ориентированные на создание собственного бизнеса (соотечественники-предприниматели);
- ⇒ желающие развивать сельское хозяйство и заниматься агропромышленным производством (соотечественники-аграрии);
- ⇒ деятели науки, искусства, исследователи и разработчики (соотечественники, являющиеся креативными кадрами инновационной России);
- ⇒ компактно (группой) переселяющиеся в сельскую местность (соотечественники-члены [аграрной] общины);
- ⇒ соотечественники, имеющие особые заслуги перед мировой (русской) наукой, культурой, религией, спортом и другими общественно значимыми областями человеческой деятельности.

— расширить определение «проект переселения», с тем, чтобы дать возможность разработки проектов переселения не только в привязке к территории вселения, но и к категории участника Госпрограммы; тем самым, запустив такие проекты переселения, как «развитие села», «малый бизнес региона», «студенчество»;

— изменить порядок определения «территории вселения» и дать возможность распространять это понятие на весь регион, а не только на его часть;

— изменить порядок предоставления мер материальной поддержки, которые выделяются участникам Госпрограммы и членам их семей, в соответствии с изменениями порядка определения категории территории вселения и расширения категорий участников Госпрограммы;

— расширить список и предусмотреть специфические меры дополнительной поддержки для каждой категории участника Госпрограммы.

Проблемы в сфере привлечения иностранной рабочей силы на российский рынок труда

На протяжении последних нескольких лет Российская Федерация является второй страной в мире после США по количеству принимаемых мигрантов. Этому способствует и сложная демографическая ситуация в России, и социально-экономическая нестабильность в государствах исхода мигрантов, и все еще существующие исторические и культурные связи между государствами, ранее входившими в Советский Союз.

В настоящее время, с учетом оценок нелегальной составляющей, долю мигрантов в общей численности занятых в России можно оценить приблизительно в 10-11% (около 7 - 8 млн. чел.), что соответствует уровню таких европейских стран, как Германия и Австрия. При этом число мигрантов с неурегулированным правовым статусом, по экспертным оценкам, составляет около 5 - 6 млн. человек. Формируя предложение более дешевой рабочей силы, нелегальные трудовые мигранты деформируют рынок труда за счет готовности работать за низкую заработную, в неблагоприятных условиях труда и без официального оформления трудовых отношений.

В результате получает развитие неформальный сектор занятости. Занятые в теневом секторе мигранты подвергаются жесткой эксплуатации со стороны работодателей, которые существенно экономят на их заработной плате, устанавливая ее ниже уровня, сложившегося на местном рынке труда.

Одновременно растет и развивается сфера теневых услуг, оказываемых мигрантам и работодателям, которые их привлекают. Это услуги по оформлению разрешительных документов и медицинских справок (зачастую поддельных), поиску места работы (порой на кабальных условиях), предоставлению жилья мигрантам (в большинстве случаев не отвечающего никаким санитарным нормам) и прочее. Иностранцы граждане, приезжающие в Россию в целях осуществления трудовой деятельности, в подавляющем большинстве случаев намерены делать это легально. Однако, многие из них, особенно прибывающие из государств СНГ впервые, не подготовлены к осуществлению здесь трудовой деятельности – не знают основ российского миграционного и трудового законодательства, русского языка или очень плохо его знают, не имеют четких представлений куда им нужно обращаться для легализации своего пребывания и осуществления трудовой деятельности, не знают о месте своего будущего проживания и работы, особенностях социальной инфраструктуры российской жизни (медицинские, налоговые, социальные, пенсионные сферы).

Предварительная подготовка трудовых мигрантов к работе в России неудовлетворительно проводится государственными и негосударственными структурами в странах постоянного проживания трудовых мигрантов. В лучшем случае, они пользуются информацией, получаемой от своих соседей, родственников, друзей, которые работали в России.

Миграционная статистика убедительно доказывает, что мигранты даже в условиях кризиса остаются востребованными на рынке труда Российской Федерации. Однако процессы их привлечения и использования существенно затруднены из за целого комплекса нерешенных проблем, которые с каждым годом становятся все острее.

Проблемы в сфере привлечения иностранной рабочей силы

- Несовершенство российского миграционного законодательства, чрезмерная забюрократизированность и усложненность его основных положений, особенно касающихся легализации иностранным гражданином своего пребывания в России (постановка на миграционный учет) и законного осуществления им трудовой деятельности (получение разрешения на работу).
- Правовая незащищенность мигрантов, отсутствие реально действующей системы защиты трудовых и иных прав мигрантов в России (в том числе судебной).
- Стихийность распределения миграционных потоков по территории России, в результате чего некоторые территории испытывают чрезмерную миграционную нагрузку, что приводит там к обострению ксенофобии, мигрантофобии и экстремистских настроений, а некоторые - страдают от острого дефицита трудовых ресурсов.
- Отсутствие действенного регулятора привлечения иностранной рабочей силы, в качестве которого в настоящее время используется в основном инструмент квотирования. При этом сам процесс формирования квоты основывается не на экономической потребности в трудовых ресурсах, а зачастую на политических и популистских мотивах.
- Неэффективность действующего порядка медицинского сопровождения пребывания иностранных трудовых мигрантов на территории Российской Федерации, что крайне отрицательно сказывается на состоянии здоровья как самих мигрантов, так и контактирующих с ними российских граждан.
- Отсутствие доступного жилья для мигрантов. Незрелость рынка дешевого жилья (гостиниц эконом класса, мигрантских городков, общежитий и т.д.) приводит к тому, что значительное число иностранных работников вынуждены ютиться в неудовлетворительных условиях и в непредназначенных для этого помещениях.
- Недостаток информации у мигрантов относительно своих прав и свобод, условий пребывания и работы в России, возможности решения возникающих перед ними проблем.
- Отсутствие действующей системы адаптации и интеграции мигрантов в принимающее сообщество, что ведет к еще большей изоляции иностранных граждан, созданию мигрантских анклавов и усилению националистических настроений в российском обществе.
- Отсутствие инфраструктуры «мигрантских сервисов» на региональном и муниципальном уровнях, которая обеспечивала бы иностранных граждан целым комплексом востребованных ими социальных (жилье, медобслуживание), адаптационных (язык, культура и обычаи принимающей стороны), консалтинговых, юридических и пр. услуг.
- Чрезмерная забюрократизированность и коррумпированность миграционной сферы. Отсутствие единого государственного органа, ответственного за разработку и реализацию миграционной политики. В настоящее время в России в этом процессе участвуют семь ведомств (ФМС России, Минздравсоцразвития России, Роструд,



- МИД России, Минэкономики России, Минрегион России, ФСБ России), что приводит с одной стороны к размыванию ответственности за шаги, предпринимаемые в миграционной сфере, с другой – к принятию противоречащих друг другу ведомственных решений.
- Недостаток стратегического компонента в сегодняшней схеме управления миграцией.

Перспективы межгосударственного партнерства стран Центральной Азии и России по вопросам внешней трудовой миграции

В современном глобализирующемся мире взаимодействию государств отводится первостепенная роль в регулировании многих международных процессов. В области миграции необходимость согласованных усилий разных государств очевидна как нигде более. Миллионы людей, перемещаясь из одной страны в другую, связывают эти страны невидимыми, но очень прочными узами, практически «обрекая» их на сотрудничество. Для стран, образующих единую миграционную систему, как Россия и страны Центральной Азии, взаимосогласованный подход к регулированию миграции особенно важен. Только на таком подходе могут быть основаны win-win модели миграционного взаимодействия стран и взаимовыгодные политические решения, так трудно достижимые в наше время.

Сегодня миграцию лукаво относят к сфере «внутренних дел» или «внутренних интересов» стран, хотя она давно уже таковой не является. Миграционная политика одной или нескольких стран может определять пути и темпы развития всего региона. Так, например, происходит в рассматриваемом регионе, где российская миграционная политика может влиять на развитие центрально-азиатского региона, определяя судьбы миллионов мигрантов и членов их семей.

Прошедшее десятилетие показало, что в миграционной системе, которую образуют страны Центральной Азии и Россия, ежегодно циркулирует по самым консервативным оценкам не менее 2,5 миллионов человек.

На выработку взаимосогласованного подхода влияют как интересы вовлеченных стран и политическая воля их руководителей, так и позиция международного сообщества в целом, выраженная в международных документах в области миграции, разработанных ООН, МОТ, МОМ и другими международными организациями. Такие документы, задавая стандарты обращения с мигрантами, помогают поддерживать баланс интересов стран назначения и стран происхождения, так часто нарушающийся в нашем мире растущего экономического неравенства, транслирующегося в политику. Не зря наибольшее число ратификаций международных инструментов, защищающих права мигрантов, приходится на страны происхождения.

Потенциал миграционного взаимодействия стран в системе Центральная Азия-Россия формируется под влиянием множества факторов, создающих как условия, так и барьеры для сотрудничества. Анализ этих факторов поможет лучше понять позиции стран и содействовать конструктивному диалогу, как на уровне рассматриваемого региона, так и на уровне отдельных стран.

Повестка переговорного процесса

Современная миграционная ситуация в регионе ЦА-Россия предъявляет ряд вызовов, ответ на которые может быть найден только на основе конструктивного диалога стран-участников миграционных процессов. Эти вопросы и должны составлять новую повестку регионального многостороннего и двухстороннего сотрудничества, которая придет на смену старой повестке, сфокусированной вокруг «борьбы с нелегальной миграцией».

Основные вызовы или вопросы, которые должны быть вынесены на повестку переговоров, приведены ниже.

А. Первое и самое важное направление переговоров - пути формирования единого миграционного пространства и единого рынка труда (по модели Евросоюза) на пространстве ЦА-Россия. Для более предметного обсуждения этого вопроса целесообразно разработать специальный документ, например, по типу Дорожной карты, по интеграции России и стран ЦА в единое миграционное пространство и формирования единого рынка труда.

В этой связи как наиболее близкие шаги можно обсуждать необходимость дальнейшего упрощения российского миграционного режима для стран СНГ, включая страны ЦА, что предполагает:

упрощение правил постановки на миграционный учет (регистрации), в частности, введение прямого учета мигрантов без участия принимающей стороны;

кардинальное увеличение квот на выдачу разрешений на работу, либо их отмену, а также либерализация режима занятости мигрантов, включая, возможность смены работодателя, увеличение сроков допустимого пребывания в стране и непрерывной занятости и т.д.;

Б. Большие масштабы инокультурной по отношению к принимающему социуму миграции выводят на ведущее место вопросы, связанные с адаптацией и интеграцией мигрантов. Это относится как к ориентированным на постоянное и долгосрочное пребывание в РФ, так и к циркулярным мигрантам, которые часто проводят в принимающей стране большую часть года, уезжая домой только на 1-2 месяца. Интеграционные программы должны, в том числе, противодействовать социальной исключенности и маргинализации мигрантов, созданию сегрегированных мигрантских ниш на территории и в экономике. Они должны финансироваться принимающим государством, возможно также финансирование некоторых программ государством выхода на паритетной основе. Такие программы должны включать как языковую и культурную составляющие, так и социальный компонент (организацию доступа к образованию, медицинским услугам), компонент труда и занятости (интеграция в рынок труда, равные трудовые права с гражданами, доступ к защите трудовых прав и т.п.), а также программы по повышению толерантности принимающего общества по отношению к мигрантам.

В. Сегодня очень актуально создание инфраструктуры сервисов для мигрантов. Сегодня преобладают неформальные каналы миграции, они обрастают плотной сетью теневых и часто криминальных посредников, которые процветают, благодаря скудости официальной инфраструктуры миграции, ограниченного доступа мигрантов к правосудию и институтам защиты прав. Мигранты остро нуждаются в официальных информационных и правовых

сервисах, услугах по трудоустройству и аренде дешевого жилья, услугам по облегчению доступа к правосудию и защите прав, особенно трудовых, которые наиболее массовы. Нарушения трудовых и социальных прав мигрантов (начиная с отказа заключить трудовой договор и заканчивая произволом милиции) настолько массовые, что контрмеры против них также должны носить характер крестового похода и включать борьбу с коррупцией, обеспечение простой обратной связи для мигрантов, чтобы заявить о нарушении и т.п.

Г. Доступ мигрантов к социальной помощи сегодня практически закрыт в России. Открытие социальных программ для мигрантов, включая пенсионные программы, программы доступа к медицинским и образовательным услугам и т.д. – это приоритетный вопрос повестки межстрановых переговоров. Вопрос об отмене обязательного медицинского страхования (ОМС) работающих мигрантов в России с 01.01.2010 необходимо выносить на переговоры отдельно и добиваться восстановления ОМС для всех официально работающих мигрантов, либо для определенных категорий (например, работающих свыше ½ года, либо свыше 1 года).

Д. Важным пунктом переговорной повестки является урегулирование правовых и социальных вопросов, касающихся членов семьи мигранта, особенно женщин и детей, включая их доступ к рынку труда, образованию, медицине. Для отдельных категорий мигрантов, например, для беременных женщин и детей, этот доступ должен осуществляться на те же условиях, что и для российских граждан. Эти вопросы крайне узко представлены в сегодняшнем российском законодательстве. В этот переговорный блок включаются и вопросы воссоединения семей.

Обилие вопросов, которые не могут быть решены силами какой-либо одной стороны (либо такое одностороннее решение нарушает интересы другой стороны), настоятельно требует активизации взаимодействия между всеми участниками миграционного процесса, в том числе «горизонтальных» форм взаимодействия на уровне профильных ведомств каждой из стран.

Старая парадигма или старое понимание миграционной политики как сугубо внутреннего дела каждой страны представляет серьезный вызов для развития переговорного процесса. Изменение этого понимания происходит медленно по мере развития интеграционных тенденций. Правильная организация переговорного процесса может ускорить внедрение нового отношения к миграции и миграционной политике как к совместному выстраиванию интегрированного пространства для достойной жизни людей из разных стран. Этому также будет способствовать участие в переговорных процессах наднациональных структур и международных организаций как глобальных агентов.

В приложении 1 приведен проект «дорожной карты» дальнейшего развития сотрудничества Россия - Центральная Азия в области миграции.

Как выстроить вектор переговоров в соответствии с международными документами

Хотя многие из рассматриваемых в этом докладе стран не ратифицировали международные документы, это не означает, что они не должны придерживаться общего вектора отношения к миграции, который установлен этими документами. Этот общий вектор включает ряд блоков:

- 1) обеспечение легальных и безопасных каналов трудовой миграции, и стимулирование миграции по этим каналам, и соответственное сокращение небезопасной и нелегальной миграции;
- 2) упрощение процедур оформления необходимых документов для мигрантов и членов их семей, прозрачность этих процедур;
- 3) обеспечение социальных потребностей мигрантов и членов их семей: простого доступа к медицинской помощи и образованию, приемлемому жилью, социальному обеспечению, включая пенсии,
- 4) снятие правовых и административных препятствий для воссоединения семей;
- 5) борьба с организаторами нелегальных перемещений, торговлей людьми, эксплуатацией рабского труда мигрантов, коррупцией и произволом силовых органов;
- 6) защита прав трудящихся мигрантов и обеспечение простого доступа к судебной системе; равенство с гражданами в суде.

Эти основополагающие принципы должны стать основной для рассмотрения конкретных вопросов и базой для принятия согласованных решений на основе постоянно действующего переговорного процесса.

Проблемы сегодняшнего сотрудничества и как его улучшить

Как уже отмечалось, в большинстве случаев эксперты весьма скептически оценивают действенность соглашений на всех уровнях, как региональных в рамках всего Содружества или нескольких стран СНГ, так и двусторонних. В целом оценки нарастают в направлении, противоположном иерархии соглашений: чем ниже уровень соглашения, тем выше оценивается его эффективность. Так, Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов государств – участников СНГ от 15 апреля 1994 г. (далее Соглашение 1994 г.), которое долгое время определяло направления сотрудничества государств СНГ в области трудовой миграции, оценивается как устаревшее и не работающее, как и большинство других многосторонних документов. Наиболее важными и нужными эксперты считают двусторонние соглашения между странами ЦА и Российской Федерацией, так как они могут решить насущные проблемы миллионов мигрантов. В качестве наиболее перспективных и приближенных к реальным потребностям эксперты рассматривают соглашения между регионами отдельных стран, либо регионом России и страной ЦА, хотя такие соглашения и не являются в полном смысле международным договором. При этом оценки российских экспертов и экспертов из стран Центральной Азии совпадают.

Эксперты выделили следующие главные причины низкой эффективности правовой базы, регулирующей взаимодействие государств – участников СНГ в процессе трудовой миграции:

- слишком общий, декларативный характер соглашений;
- несоответствие новой реальности, из-за того, что они принимались давно и не обновлялись;

- соглашения затрагивают только трудовую миграцию, совершаемую на законных основаниях, которая составляет меньшую часть трудового потока; права большей части мигрантов не обеспечиваются;
- отсутствие или крайне слабая разработка механизма реализации этих соглашений;
- слабость координации усилий на всех уровнях.

Эксперты, помимо этих причин, отметили, что серьезным тормозом сотрудничества в области трудовой миграции стало квотирование иностранной рабочей силы в России, не отражающее ее реальной потребности в мигрантах.

Многие эксперты полагают, что пакет принятых законодательных актов, регулирующих сотрудничество между странами ЦА и Россией по трудовой миграции, достаточен и что главное внимание нужно уделить правоприменительной практике: разработке процедурных схем, инструкций, согласованию понятий, унификации формуляров, разделению полномочий и другим механизмам реализации соглашений.

Кроме того, безусловным приоритетом является приведение рамочного законодательства для стран СНГ в соответствие с современными реалиями и с международными нормами, включая:

- обновление Соглашения 1994 г., обращая особое внимание на:

стратегическую ориентацию на формирование единого миграционного пространства и единого рынка труда по модели Евросоюза или Таможенного союза;

соответствие Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1990 г. (далее – Конвенция ООН 1990 г.), включая более подробное рассмотрение вопросов, касающихся прав мигрантов;

- расширение ратификации Конвенции ООН 1990 г. и Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ;

- обновление двусторонних соглашений, создание механизма реализации норм, установленных соглашениями;

- разработка правовых актов, регулирующих следующие вопросы:

- перечисление пенсий,
- выплату пособий,
- зачет стажа,
- систему медицинского и иного страхования,
- возмещение ущерба и др.;

- разработка типового формуляра мигранта, где бы фиксировались продолжительность, характер работы и заработная плата мигранта (выдача такой справки предусматривалась еще Соглашением 1994 г., а затем и другими соглашениями, но работа в этом направлении так и не начата);
- унификация основных понятий и гармонизация миграционного законодательства;
- формирование стандартизованных баз данных, интенсификация обмена информацией.

Кроме актуализации правовой базы соглашений, необходимо создание институциональной основы их реализации.

Чтобы вдохнуть жизнь в вялотекущий процесс международного миграционного сотрудничества, необходим принципиально иной подход к формированию межстранового диалога. Этот подход должен быть основан на понимании миграции как социального пространства обоюдной ответственности стран приема и происхождения мигрантов, при этом последние рассматриваются как некое «условно общее население». Следующие принципы помогут внедрению этого понимания:

- паритет обеих сторон – России и стран Центральной Азии - при решении вопросов в рамках межгосударственного взаимодействия;
- приоритет горизонтальных договоренностей по отдельным вопросам (например, вопрос о предоставлении мигрантам формуляра установленного образца, удостоверяющего факт работы в РФ в течение определенного периода и по определенной специальности, может быть решен в рамках межведомственной договоренности соответствующих государственных агентств);
- использование потенциала взаимодействия стран региона, сосредоточенного не только в миграционной сфере, но и в сфере экономической, инвестиционной и прочих политик, в рамках которых могут быть решены некоторые миграционные вопросы;
- активная роль гражданского общества, включая специалистов международных организаций и экспертов, в формировании и реализации повестки межгосударственного взаимодействия.

Учитывая масштабность миграции из стран Центральной Азии в Россию, необходимо формирование координационной институциональной структуры, в компетенцию которой входила бы организация регионального диалога по вопросам миграции. Такой координационный центр может быть создан на базе ЕврАзЭС, например, в виде Комиссии при Интеграционном комитете ЕврАзЭС на уровне заместителей глав правительств. Финансирование деятельности такой Комиссии может осуществляться из бюджетов государств-участников с привлечением средств международных фондов. Альтернативный вариант подобной координационной структуры может быть создан при Совете руководителей миграционных органов стран СНГ, однако, в данном случае, необходимо обеспечить присутствие представителей и иных государственных агентств, кроме миграционных.

Учитывая вышеизложенные принципы, необходимо также создание постоянно действующих экспертных площадок для углубленной проработки отдельных направлений взаимодействия. Очень важно, чтобы такие площадки или международные экспертные группы (task force) объединяли представителей государственных организаций и независимых экспертов из неправительственных, научных и международных организаций из России и стран ЦА. Такие площадки, скорее всего, могут быть созданы при профильных международных организациях (МОМ, МОТ, Всемирный банк и др.).

Другими словами, миграционный диалог Россия – Центральная Азия должен обрести институциональную инфраструктуру, соединяющей значительный интеллектуальный потенциал и властный ресурс, что позволит разработать и внедрить новые подходы к пониманию миграции и придать новый вектор миграционному взаимодействию стран региона.

Зарубежный опыт регулирования трудовой иммиграции

Опыт принимающих стран

В данном разделе авторами рассматривается опыт организации трудовой иммиграции в пяти государствах, являющимися лидерами среди западных государств по количеству привлекаемой иностранной рабочей силы. Это: США, Австралия, Канада, Великобритания и Германия.

В отличие от России, для которой явление внешней трудовой миграции является новым и не освоенным, основные принимающие государства Запады десятилетиями создавали и пересматривали системы регулирования этого процесса. Во главе угла всегда оставались защита национальных рынков труда и восполнение дефицита работников. В начале третьего тысячелетия актуализировался критерий национальной безопасности. Такие же задачи приходится решать и России.

При всей своей зачастую жесткой рестриктивности и селективности, иммиграционная политика стран Запады всегда учитывает интересы самих трудовых иммигрантов. Для этого создается разветвленная инфраструктура, обеспечивающая легальный въезд, пребывание, трудоустройство иностранцев, их адаптацию и защиту своих прав. И хотя процесс получения ими легального статуса, как правило, длителен и требует подготовки большого числа документов, правила и процедуры остаются совершенно прозрачными, потенциальным иммигрантам максимально доступно разъясняются необходимые действия и их последовательность, даются подробные наставления в отношении заполнения и оформления необходимых документов, предусматриваются удобные способы их представления. В России, напротив, при достаточно либеральных правилах, обусловленных преимущественной иммиграцией из стран с безвизовым режимом пересечения российской границы, трудовые иммигранты сталкиваются с большими трудностями в выполнении процедур по легализации своего пребывания и трудоустройства, практически отсутствуют механизмы и инфраструктуры для адаптации мигрантов и защиты их прав.

Несмотря на большие различия в процессах трудовой иммиграции в России и странах Запады, круг решаемых задач практически аналогичен. И некоторые отработанные Западом технологии их решения могут оказаться полезными для нашей страны.

Наиболее интересными для России представляются, в частности, опыт применения мер по защите национального рынка труда (США, Австралия, Великобритания до 2008 г.); опыт развития институциональной инфраструктуры процесса трудовой иммиграции, организации языковой и профессиональной подготовки иммигрантов, а также создания банка предложений со стороны потенциальных трудовых иммигрантов (Австралия); опыт взаимодействия федеральных и местных властей при формировании иммиграционных программ (Канада); опыт привлечения неквалифицированной иностранной рабочей силы (Великобритания, Канада), привлечения трудовых иммигрантов в условиях безвизового

режима (Великобритания, Германия), выдачи разрешений на работу в условиях отсутствия квот (Великобритания).

В оценке западного опыта и его применимости для России важно учитывать преимущественную направленность программ трудовой иммиграции только на высококвалифицированный приток, что оставляет зачастую низкоквалифицированную иностранную рабочую силу в сфере нелегальной иммиграции и нелегальной занятости (что особенно характерно для США).

При рассмотрении механизмов привлечения иностранной рабочей силы в странах Запада следует обратить внимание на развитую институциональную базу и четко очерченные схемы взаимодействия всех структур, участвующих в процессе регулирования трудовой иммиграции.

Опыт страны-донора рабочей силы

С точки зрения государства, направляющего своих граждан в другие страны с целью временного трудоустройства, наиболее эффективной представляется миграционная политика, проводимая Филиппинами. Накопленный двадцатилетний опыт работы по экспорту филиппинской рабочей силы за рубеж заслуживает самого пристального внимания и использования отдельных механизмов филиппинской миграционной политики при разработке подходов к совершенствованию управления потоками трудовой миграции.

В условиях высокого прироста населения в трудоспособном возрасте (примерно на 1 млн. человек ежегодно) и ограниченных возможностей обеспечения его рабочими местами основной целью миграционной политики Филиппин является экспорт национальной рабочей силы.

Важнейшими приоритетами эмиграционной политики Филиппин являются:

- предвыездная подготовка трудового мигранта, включающая два основных компонента: профессиональную подготовку и ориентировочные семинары, целью которых является подготовка трудового мигранта к работе в конкретном государстве;
- обеспечение правовой защиты своих граждан, направленных на работу в другие государства, что достигается на основе двойной ответственности работодателя, у которого работает филиппинский трудовой мигрант, и частного агентства занятости, через которое он был трудоустроен к конкретному работодателю;
- активное использование частно-государственного партнерства в работе по подготовке и направлению филиппинской рабочей силы на работу за рубеж;
- четкое взаимодействие государственных и негосударственных структур и разделение функций между ними.

Реализацией этих приоритетов занимаются несколько ведомств, но главенствующая роль принадлежит Министерству труда и занятости и подведомственным ему ведомствам:

Агентству по вопросам трудоустройства за рубежом;

- Агентству по вопросам социальной поддержки филиппинцев за рубежом, при котором существует Фонд защиты филиппинских мигрантов;
- Агентству по техническому образованию и развитию навыков.

Кроме того, Министерство труда и занятости имеет разветвленную сеть своих работников за рубежом, которые занимаются вопросами содействия филиппинцам в подборе работодателя, оказания им правовой поддержки в случае нарушения их трудовых прав и оказания финансовой помощи при возникновении чрезвычайных ситуаций. Работники Минтруда и занятости за рубежом трудятся в представительствах данного ведомства, в посольствах в 135 странах мира в статусе трудовых атташе в, а также в ресурсных центрах.

К работе по трудоустройству филиппинцев за рубежом активно привлекаются частные агентства занятости и неправительственные организации.



MIRPAL

СБОРНИК РЕЗЮМЕ ПОДГОТОВЛЕН ВСЕМИРНЫМ БАНКОМ СОВМЕСТНО С ФОНДОМ «МИГРАЦИЯ XXI ВЕК» В РАМКАХ ПРОЕКТА МИРПАЛ (МЕЖДУНАРОДНАЯ СЕТЬ ПРАКТИКОВ И ЭКСПЕРТОВ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ И ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ).

Команда Всемирного банка:

Судхаршан Канагараджа

scanagarajah@worldbank.org

Матин Холматов

mkholmatov@worldbank.org

Тумун Цыдыпов

ttsydyпов@worldbank.org

Секретариат Сети МИРПАЛ -

Фонд «Миграция XXI век»

Вячеслав Поставнин, Наталия Власова,

Инна Матвеева, Василий Кравцов

Адрес: 3-й Павловский переулок, дом 1, стр. 57.

Телефон: + 7 495 7812026.

migr21@mail.ru