



PRAGUE PROCESS
ПРАЖСКИЙ ПРОЦЕСС

Руководство Пражского процесса по управлению трудоустройством и циркулярной миграцией

Сентябрь 2014 г.

This project is funded by the European Union
Проект финансируется Европейским Союзом





PRAGUE PROCESS ПРАЖСКИЙ ПРОЦЕСС

Пражский процесс – это целевой миграционный диалог, способствующий налаживанию миграционных партнерств и обмену информацией между странами Европейского Союза, Шенгенской зоны, Восточного партнерства, Западных Балкан, Центральной Азии, Россией и Турцией.

Настоящий документ был подготовлен в рамках Пилотного проекта 2 по вопросам легальной миграции (ПП2) и Пилотного проекта 3 по вопросам миграции и развития (ПП3), реализованных в период с августа 2012 г. по октябрь 2014 г. в рамках Целевой инициативы Пражского процесса – проекта, финансируемого Европейским Союзом.

Шестнадцать стран Пражского процесса и МОМ приняли участие в этих двух Пилотных проектах и внесли свой вклад в разработку настоящего документа. Мнения, выраженные в настоящем документе, могут не совпадать со взглядами Европейского Союза и его государств-членов, а представленные в нем выводы не имеют обязательного характера.

Электронную версию данного документа см. по адресу www.pragueprocess.eu.

Контактные данные

Секретариат Пражского процесса
Международный центр развития миграционной политики (ICMPD)
Тел.: +43 1 504 4677 0
Факс: +43 1 504 4677 – 2375
ppti@icmpd.org
www.pragueprocess.eu
www.facebook.com/PragueProcess
www.icmpd.org

Предисловие

Данная публикация является результатом плодотворного сотрудничества шестнадцати стран Пражского процесса, принявших участие в Пилотном проекте 2 по вопросам трудовой миграции (ПП2) и Пилотном проекте 3 по вопросам миграции и развития (ПП3), реализованных в период с августа 2012 г. по октябрь 2014 г. в рамках Целевой инициативы Пражского процесса.

Несмотря на название “Миграция и развитие”, в ходе консультаций ведущих стран и стран-участниц было принято решение, что ПП3 должен сосредоточиться исключительно на циркулярной миграции. Аналогичным образом было принято решение о том, что ПП2 преимущественно будет посвящен вопросам предотъездного информирования потенциальных мигрантов, а также механизмам подбора кадров между странами.

Два Пилотных проекта создали подходящую платформу для обмена практическими знаниями, обсуждения разных национальных подходов и текущей практики, способствуя таким образом общему пониманию основных концепций, формирующих трудовую и циркулярную миграцию. Регулярные обмены, происходившие в течение этих двух лет, позволили получить богатую информацию, объединив международную практику с национальным опытом стран-участниц ПП2 и ПП3, которым приходилось сталкиваться с различными миграционными трудностями. Настоящее Руководство призвано отразить последние и способствовать повышению эффективности управления миграцией ответственными директивными органами. Настоящий документ не содержит подробной информации о национальных системах управления миграцией государств-участников. Непосредственная информация об этом представлена в Миграционных профилях соответствующих государств, разрабатываемых в настоящее время в рамках Задачи 2 (База знаний) Целевой инициативы Пражского процесса.

На этапе реализации проекта большинство стран-участниц находились на стадии пересмотра своей миграционной политики, выполнили эту работу недавно или планировали внедрение новшеств в ближайшем будущем. В этом отношении контекст миграционной политики характеризовался текущими корректировками, в процессе которых некоторые государства могли воспользоваться практикой, доказавшей свою успешность в других странах. Представленный комплекс необязательных рекомендаций в области политики предназначен для ознакомления директивных органов и практикующих специалистов, занятых в области трудовой и циркулярной миграции, с базовыми знаниями по оптимизации управления этими формами миграции.

Список сокращений

ДТС	Двустороннее трудовое соглашение
Еврокомиссия	Европейская комиссия
ЕС	Европейский Союз
ЕЭЗ	Европейская экономическая зона
МОТ	Международная организация труда
МОМ	Международная организация по миграции
ООН	Организация Объединенных Наций
ПД ПП	План действий Пражского процесса на 2012-2016 гг.
ПМП	Проект “Построение миграционных партнерств”
ПП	Пражский процесс
ПП2	Пилотный проект по вопросам легальной миграции
ПП3	Пилотный проект по вопросам миграции и развития
СНГ	Содружество Независимых Государств
СЦМ	Схемы циркулярной миграции
ЦИ ПП	Целевая инициатива Пражского процесса
GAMM	Глобальный подход к миграции и мобильности
ICMPD	Международный центр по развитию миграционной политики

Содержание

Предисловие	4
Список сокращений	5
Содержание	6
1. Введение	8
1.1. Описание проекта	8
1.1.1. Пражский процесс	8
1.1.2. Целевая инициатива Пражского процесса	9
1.1.3. Пилотный проект по вопросам легальной миграции (ПП2)	10
1.1.4. Пилотный проект по вопросам миграции и развития (ППЗ)	11
1.1.5. Источники, сфера применения, цель и структура документа	11
2. Трудовая миграция	13
2.1. Введение	13
2.2. Национальная политика в области трудовой миграции	13
2.2.1. Страны происхождения	14
2.2.2. Страны назначения	16
2.2.3. Двусторонние трудовые соглашения	18
2.3. Предотъездная информация	20
2.4. Подбор кадров	26
2.5. Защита трудящихся-мигрантов	35
2.6. Сбор и анализ данных	38
3. Циркулярная миграция	45
3.1. Введение	45
3.2. Определение циркулярной миграции	46
3.3. Организация циркулярной миграции	48
3.4. Национальные подходы к политике в области циркулярной миграции	52
Обзорная информация	69
1. Правовые основы	69
1.1. Международная законодательная база	69
1.2. Региональное сотрудничество	70
1.2.1. Законодательная база ЕС	71
1.2.1.1. Легальная миграция	71
1.2.1.2. Циркулярная миграция	75
1.2.1.3. Сезонная трудовая миграция	81
1.2.2. Законодательная база СНГ	82
1.2.2.1. Введение	82
1.2.2.2. Миграционные тенденции в регионе СНГ	82
1.2.2.3. Основы политики СНГ в области трудовой миграции	83
2. Трудовая миграция	89
2.1. Предотъездная информация	89
2.1.1. Методы	89
2.1.2. Предоставляемая информация	91
2.1.3. Субъекты	93
2.2. Подбор кадров	96
2.2.1. Разнообразие подходов	96
2.3. Признание навыков и квалификации	98
2.4. Переносимость социальных и пенсионных прав	99
2.5. Сбор и анализ данных	100
3. Обзор национальных подходов к политике в области трудовой и циркулярной миграции	107
4. Деятельность, выполненная в рамках ПП2 и ППЗ	121
5. Библиография	126
6. Полезные ссылки	128

1. Введение

1.1. Описание проекта

1.1.1. Пражский процесс

Пражский процесс – это политическая инициатива, возникшая по итогам Министерской конференции “Построение миграционных партнерств” (ПМП), состоявшейся в Праге 28 апреля 2009 г. На этой конференции страны-участницы¹ приняли Совместную декларацию о принципах и инициативах содействия развитию тесных миграционных партнерств. Кроме того, страны-участницы согласились действовать в рамках комплексного, сбалансированного и прагматичного подхода, исповедующего уважение к правам человека мигрантов и членов их семей, а также беженцев. Текст Совместной декларации ПМП² был подготовлен государствами-участниками при активной поддержке нескольких органов ЕС и международных организаций. В частности, в Совместной декларации определены пять областей, составляющих основу сотрудничества, а последняя шестая область была добавлена после утверждения Плана действий Пражского процесса на 2012-2016 годы³ в Познани в ноябре 2011 г.:

- борьба с нелегальной миграцией и ее предотвращение;
- интеграция легально проживающих мигрантов;
- реадмиссия, добровольное возвращение и устойчивая реинтеграция;
- миграция, мобильность и развитие;
- легальная миграция с особым акцентом на трудовой миграции;
- убежище и международная защита.

Основная цель Пражского процесса состоит в содействии развитию миграционных партнерств между государствами Европейского Союза/Шенгенской зоны, Западных Балкан, Восточного партнерства, Центральной Азии, Россией и Турцией. Его методика основана на трех столпах: она объединяет политический диалог на министерском уровне с разработкой политики на экспертном уровне и реализацию конкретных инициатив в рамках Декларации и Плана действий. Такой подход должен обеспечить неотрывность политического диалога от практического опыта, приобретенного в ходе “работы на местах”. Он

также гарантирует, что выводы, сделанные в рамках конкретных проектов, не затеряются, а будут преобразованы в общие рекомендации и концепции, которыми могут воспользоваться все государства-участники Пражского процесса.

Пражский процесс – за исключением важной роли Европейского Союза – является инициативой, движимой государствами. Он управляется министерствами, компетентными в сфере миграции, и возглавляется Польшей, а Ведущая группа консультирует Сопредседателей старших должностных лиц, которые являются директивным органом Пражского процесса. Пражским процессом заявлено намерение обеспечивать открытость диалога для сотрудничества компетентных государственных ведомств по шести перечисленным выше темам. Поскольку в диалоге акцент сделан на оперативном подходе, в этой связи особое значение имеют практические знания и выработка общих стандартов. Веб-ресурс www.pragueprocess.eu служит основным источником информации о Пражском процессе и его Целевой инициативе.

1.1.2. Целевая инициатива Пражского процесса

В Плане действий Пражского процесса на 2012-2016 гг. выделено 22 конкретных мероприятия в шести указанных тематических областях, которые должны быть реализованы в данный период. С августа 2012 г. по октябрь 2014 г. Польша и шесть других ведущих стран осуществляли реализацию финансируемой ЕС инициативы “Поддержка реализации Пражского процесса и его Плана действий”, также известной как Целевая инициатива Пражского процесса (ЦИ ПП). Данную инициативу возглавляет Польша совместно с Венгрией, Германией, Румынией, Словакией, Чешской Республикой и Швецией, которые также являются ведущими странами Пилотных проектов Целевой инициативы Пражского процесса.

Целевая инициатива Пражского процесса направлена на выполнение трех основных задач. Она была разработана для обеспечения непрерывного диалога на экспертном уровне и целевого обмена информацией между государствами-участниками Процесса (в том числе через организацию ежегодных Сопредседателей старших должностных лиц и Национальных координаторов). Второй основной задачей Целевой инициативы Пражского процесса является поддержание, актуализация и оптимизация Базы знаний ПМП путем сбора информации в форме “Миграционных профилей” по странам Восточной Европы, Южного Кавказа, Центральной Азии и России. Кроме того, в рамках Целевой инициативы Пражского процесса реализовано конкретные проекты, включая четыре Пилотных проекта: Пилотный проект 1 по вопросам нелегальной миграции под руководством Польши при поддержке Румынии и Словакии; Пилотный проект 2 по вопросам легальной миграции под руководством Венгрии; Пилотный проект 3 по вопросам миграции и развития по руководством Чехии; Пилотный проект 4 по вопросам убежища и международной защиты под руководством Швеции и Германии.

Международное сотрудничество имеет решающее значение для разработки устойчивой и взаимовыгодной политики в области трудовой и циркулярной миграции. ЦИ ПП и ее Пилотные проекты являются важным форумом

1 Участники (в общей сложности 50): Австрия, Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Бывшая Югославская Республика Македония, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Казахстан, Кипр, Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244/1999), Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чехия, Швейцария, Швеция, Эстония и Европейская комиссия. Ведущее государство: Польша; Секретариат: ICMPD.

2 См.: http://www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/BMP_Joint_Declaration_EN.pdf.

3 См.: <http://www.pragueprocess.eu/english/prague-process/>.

для налаживания диалога и обмена информацией между ответственными лицами в странах-участницах. Несмотря на межправительственную основу ЦИ ПП, в ее рамках активно поощрялось участие и других субъектов, таких как общественные организации, международные организации и научное сообщество.

1.1.3. Пилотный проект по вопросам легальной миграции (ПП2)

Задачами Пилотного проекта по вопросам “легальной миграции”, реализованного в период с августа 2012 г. по октябрь 2014 г., предусматривался обмен опытом и положительной практикой по организации трудовой миграции, при этом особое внимание уделялось оптимизации информирования потенциальных мигрантов об имеющихся каналах легальной миграции с целью оказания содействия в подборе кадров. Проект возглавлялся Министерством внутренних дел Венгрии при поддержке ICMPD. В ПП2 в общей сложности участвовало 15 государств⁴. Эти усилия получили поддержку МОМ, представителей различных общественных организаций со всего региона Пражского процесса, а также экспертов, представляющих научное сообщество.

Основная задача состояла в обеспечении сближения стран происхождения и назначения для обсуждения общих интересов и практических трудностей, а также возможного определения приемлемых решений. Для этого в рамках проекта странам-участницам была предложена уникальная возможность обменяться опытом и информацией в ходе ряда семинаров и осуществить визит в государства-партнеры, не входящие в состав ЕС, и страны Европейского Союза. Странам-участницам также было предложено описать некоторые элементы своих систем управления миграцией, заполнить анкету, разработанную на первом этапе проекта совместно с заинтересованными государствами.

После стартового совещания Пилотного проекта было организовано три семинара на экспертном уровне, один учебный визит и две экспертные миссии, прошедшие в 2013 г. и 2014 г. Основные итоги указанных мероприятий были впоследствии использованы при составлении настоящей публикации. Помимо этого, страны-участницы смогли укрепить свое сотрудничество и расширить свои возможности.

Государства, участвовавшие в ПП2, расположены в разных регионах – в Центральной и Восточной Европе, на Западных Балканах или в Центральной Азии. В некоторых государствах существовала современная, хорошо проработанная политика управления трудовой миграцией, тогда как другие лишь недавно внедрили у себя миграционную политику в явном виде, намереваясь расширить таким образом свои регуляторные возможности. В нескольких государствах-участниках – как странах происхождения, так и назначения – вопросы трудовой миграции занимают приоритетные места в их политике.

4 Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Венгрия, Грузия, Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244/1999), Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Украина, Финляндия, Хорватия, Швеция.

1.1.4. Пилотный проект по вопросам миграции и развития (ППЗ)

Из перечня направлений деятельности, предложенных в разделе “Миграция и развитие” Познанского плана действий циркулярная миграция была выбрана государствами-участниками Пражского процесса как приоритетная область, представляющая для них особый интерес. Знание предпочтений государств, полученное благодаря заполненным анкетам, помогло придать большую целенаправленность будущей деятельности по ППЗ для обеспечения соответствия ее результатов реальным потребностям участников.

В итоге, к Пилотному проекту по вопросам циркулярной миграции, возглавляемому Министерством внутренних дел Чешской Республики, присоединились 15 государств-участников.⁵ В период реализации с августа 2012 г. по октябрь 2014 г. проектом было организовано пять экспертных семинаров, четыре из которых были проведены совместно с семинарами в рамках ПП2.

Несмотря на то, что понятие циркулярной миграции в явном виде не присутствует в миграционном законодательстве большинства государств-участников, ряд стран, тем не менее, успешно реализовали пилотные программы по циркулярной миграции с избранными государствами-партнерами. Некоторые отправляющие страны в значительной мере зависят от повторяемой сезонной миграции своих граждан, что, по сути, очень близко к понятию циркулярной миграции. В настоящей публикации представлены ссылки на устоявшуюся положительную практику и предложен комплекс рекомендаций по применению циркулярной миграции и успешному управлению этим явлением.

1.1.5. Источники, сфера применения, цель и структура документа

Данная публикация в значительной степени построена на опыте государств, участвовавших в двух пилотных проектах.⁶ Национальная информация и данные, использованные в настоящей публикации, были преимущественно предоставлены самими государствами-участниками в форме ответов на анкеты или в ходе выступлений на различных совещаниях. Выступления внешних экспертов, приглашенных на семинары, также отражены в представленном документе. И, наконец, настоящее Руководство также основано на внешних источниках и актуальных заключениях, полученных в результате обширных кабинетных исследований, выполненных ведущими государствами двух пилотных проектов при содействии ICMPD в роли Секретариата ПП.⁷

Опираясь на комплексный подход к усилению положительного влияния трудовой и циркулярной миграции, в настоящем документе предпринята

5 Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Бывшая Югославская Республика Македония, Грузия, Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244/1999), Кыргызстан, Молдова, Россия, Словения, Таджикистан, Украина, Финляндия и Хорватия.

6 Вопросы, касающиеся нелегальной миграции или убежища и международной защиты, выходят за рамки тематики настоящего документа, поскольку им посвящены отдельные публикации, разработанные в рамках двух других пилотных проектов.

7 Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Венгрия, Грузия, Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244/1999), Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Украина, Финляндия, Хорватия, Швеция.

попытка помочь государствам в их стремлении определить новые подходы к политике и выработать практические меры в странах происхождения и назначения. Настоящая публикация в первую очередь предназначена для ответственных лиц и практикующих специалистов в государствах Пражского процесса, а также для широкой общественности. Несмотря на то, что документ непосредственно предназначен для государств-участников ПП2 и ПП3, мы надеемся, что он послужит толчком для развития диалога и сотрудничества между всеми государствами-участниками Пилотных проектов и не только.

Подобно структуре двух Пилотных проектов, настоящее Руководство состоит из двух основных разделов. Первый раздел посвящен вопросу трудовой миграции. После небольшой вступительной части по теме в Руководстве кратко обсуждаются подходы национальной политики стран происхождения и назначения, а также предложены рекомендации в области политики, касающиеся обеих сторон миграционного процесса. Затем читатель вкратце знакомится со значением Двусторонних трудовых соглашений и конкретными рекомендациями в области политики по их заключению. Следующие две главы, посвященные предоставлению предотъездной информации потенциальным мигрантам и подбору кадров, содержат не только конкретные рекомендации в области политики, но и практические примеры, позаимствованные из разных государств Пражского процесса. За этими двумя ключевыми главами следует информация о защите трудящихся-мигрантов, а также обсуждение вопросов сбора и анализа данных.

Второй раздел полностью посвящен концепции циркулярной миграции. За вступительной частью следуют рекомендации в области политики, касающиеся трех разных аспектов: некоторые общие положения, связанные с концепцией; пути оптимизации спонтанных циркулярных перемещений; конкретные рекомендации по налаживанию ограниченных схем циркулярной миграции. Как и в предыдущем случае, рекомендации в области политики дополняются соответствующими примерами политики, разъясняющими некоторые образцы положительной практики и менее успешные попытки регулирования циркулярной миграции.

Настоящее Руководство дополнено различными вспомогательными сведениями, представленными в разделе “Обзорная информация” и отражающими некоторые подробности вопросов, обсуждаемых в Руководстве. Помимо прочего, в Приложениях содержатся дополнительные примеры из области политики, важные ссылки и справочные документы, а также обзор деятельности, выполненной в рамках двух пилотных проектов.

2. Трудовая миграция

2.1. Введение

Термин “трудовая миграция” используется для обозначения трансграничного перемещения лиц с основной целью трудоустройства за рубежом.⁸ Однако единого общепринятого определения трудовой миграции не существует.⁹ Как для отправляющих, так и для принимающих стран трудовая миграция является частью их стратегии по решению экономических, социальных и демографических вопросов. Многие страны происхождения заинтересованы в отправке граждан за рубеж для увеличения объемов частных переводов (денежных переводов), сокращения уровня безработицы или содействия развитию путем использования новых навыков и знаний возвращающихся мигрантов. В свою очередь, для принимающих стран трудовая миграция является потенциальным механизмом восполнения дефицита на своем рынке труда и (частичного) решения проблем, связанных с демографическим спадом и старением населения.

Поскольку трудоустройство является одним из ключевых факторов международной миграции, должное внимание следует уделять проблемам, связанным с миграцией работников. Схемы трудовой миграции все больше усложняются, а разнообразие современных схем мобильности представлено временной, сезонной, циркулярной или долгосрочной трудовой миграцией. Лучшим инструментом в борьбе с нелегальной миграцией является оптимизация управления легальной миграцией. Следовательно, больше внимания следует уделять оптимизации каналов легальной миграции. Государственным органам следует применять подход, учитывающий интересы мигранта, защищая трудящихся-мигрантов от дискриминации, злоупотреблений или эксплуатации.

2.2. Национальная политика в области трудовой миграции

Государства-участники двух пилотных проектов были представлены странами происхождения и назначения, чья национальная политика в области трудовой миграции значительно различается, даже в пределах этих двух групп. Некоторые страны-источники, для которых характерен значительный уровень эмиграции, также принимают у себя большое количество мигрантов. Третья группа стран преимущественно воспринималась как транзитные.

8 Термин “трудовой мигрант” и “экономический мигрант” часто используются как синонимы, но могут иметь разное значение – первое обозначает лиц, занимающихся оплачиваемой деятельностью, тогда как второе применяется в отношении мотива миграции (поиск экономических возможностей) безотносительно видов деятельности, используемых для достижения цели.

9 Разные определения влияют на содержание категорий мигрантов (включение или исключение лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, провайдеров услуг или оплачиваемых стажеров).

На этапе реализации проекта большинство государств находились на стадии пересмотра своей миграционной политики, выполнили эту работу недавно или планировали внедрение новшеств в ближайшем будущем. В этом отношении контекст миграционной политики характеризуется текущими корректировками, в процессе которых некоторые государства могут воспользоваться практикой, доказавшей свою успешность в других странах.

Государства-участники (в своем большинстве) также определили ряд общих проблем:

- Определение целевых отраслей для эмигрантов/иммигрантов;
- Восполнение пробелов в национальной политике в области трудовой миграции;
- Потребность в упрощенных и менее бюрократических процедурах;
- Предоставление актуальной информации потенциальным мигрантам;
- Решение проблемы утечки мозгов с одновременным привлечением высококвалифицированных мигрантов;
- Целевые мероприятия по преодолению проблем, связанных с демографическим спадом;
- Признание квалификации до и после миграции, особенно в отношении неформального обучения и развития навыков, получаемых на производстве;
- Необходимость решения проблемы отсутствия надежной статистики.

2.2.1. Страны происхождения

Подходы стран происхождения к трудовой эмиграции также могут существенно отличаться. В то время как некоторые страны происхождения пытаются удержать своих граждан через целевые инициативы, другие активно поощряют их трудоустройство за рубежом. Некоторые страны все еще исповедуют подход невмешательства ("laissez faire") в отношении эмиграции, тогда как другие устанавливают все возрастающее количество правил и стандартов и отслеживают их соблюдение. Некоторые страны отдают вопросы найма и трудоустройства работников за рубежом в ведение частных агентств, тогда как другие закрепляют активную роль за национальными учреждениями, такими как Министерство труда или государственные агентства занятости.

Усилия развитых стран по привлечению высококвалифицированных мигрантов могут привести к кумулятивным негативным последствиям для устойчивой экономики, спровоцировав нехватку рабочей силы в ключевых секторах, таких как здравоохранение и образование. Последствия такой "утечки мозгов" можно смягчить благодаря комплексной стратегии реагирования, включая новаторские циркулярные схемы и пропагандирование этического найма. Более того, управление человеческими ресурсами может играть важную роль в предотвращении такой нехватки. Поэтому страны происхождения должны отображать потребности своих внутренних рынков труда с учетом текущего и прогнозируемого влияния эмиграции. Инвестиции в подготовку и образование можно сочетать с инициативами, поощряющими возвращение работников, и программами, поощряющими возвращение высококвалифицированных представителей диаспоры и студентов.

Основной проблемой для многих стран происхождения является несоответствие видов квалификации, производимых системой образования, и потребностями как национального, так и международного рынка труда. В таком контексте важно поощрять укрепление синергии между миграционной политикой и реформами в сфере образования и профессиональной подготовки.¹⁰

Рекомендации в области политики по расширению институциональных возможностей управления трудовой миграцией в странах происхождения:

- Различным странам все еще необходимо прилагать значительные усилия по восполнению пробелов в своей **национальной миграционной политике**, особенно в отношении эмиграции. Решающее значение, в первую очередь, имеет разработка **национальной стратегии (трудовой) миграции** и выработка четкой концепции по миграционным вопросам.
- Важно обеспечивать **выделение достаточных финансовых средств и человеческих ресурсов** на управление трудовой эмиграцией.
- Необходимо обеспечить **эффективную координацию и сотрудничество** между компетентными органами, ответственными за разные области политики, на национальном уровне. Кроме того, настоятельно рекомендуется проводить открытый диалог с **социальными партнерами и гражданским обществом**.
- Для обеспечения **защиты граждан**, работающих за рубежом, необходимо сотрудничество на региональном или более широком международном уровне.
- Странам-источникам рекомендуется разработать **политику в области человеческих ресурсов** с учетом текущего и прогнозируемого влияния эмиграции на внутренний рынок труда.
- Углубление знаний в области тенденций трудовой миграции и **расширение возможностей сбора и анализа данных** способствует формированию политики, основанной на эмпирических данных.
- Странам, характеризующимся высоким уровнем эмиграции, следует активизировать свои усилия по **улучшению подготовки своих мигрантов** к путешествию и трудоустройству за рубежом с целью обеспечения их защиты.
- В целях содействия **эффективному подбору кадров**, потенциальным трудящимся-мигрантам следует, по возможности, предоставлять актуальную информацию о предложениях трудоустройства за рубежом.
- Поскольку большинство трудящихся-мигрантов обычно находят свою

¹⁰ Усилия по сопоставлению профессиональных профилей в рамках подбора кадров на международном уровне также могут положительно отразиться на внутренней системе образования и профессиональной подготовки благодаря повышению прозрачности квалификации и усилению связи между подготовкой и рыночными потребностями.

будущую работу через неформальные сети, включая друзей и родственников, уже проживающих в целевых странах, отправляющим странам следует принять во внимание необходимость поддержания тесной связи с национальной **диаспорой** и оказания ей поддержки.

- Отправляющим странам следует повысить эффективность работы своих национальных **представителей**, консульских учреждений и, возможно, атташе по вопросам труда и миграционных офицеров связи.
- В странах назначения необходимо учредить частные добровольные **схемы страхования**, такие как фонды социального обеспечения, основанные на взносах, на случай непредвиденных нужд (инвалидность, медицинская страховка, репатриация и пр.), включая кредиты на разные цели, в том числе получение образования и прохождение подготовки.
- Следует принять во внимание роль **агентств занятости** и наладить с ними хорошее сотрудничество.

2.2.2. Страны назначения

Страны назначения основывают свою политику приема на потребностях своих национальных рынков труда. Процедуры приема в каждой стране отличаются (даже в рамках ЕС), однако в большинстве стран система приема базируется на разрешениях на трудоустройство или аналогичных разрешениях (здесь и далее собирательно называемых “разрешения на трудоустройство”), оформляемых на основании предложения работы. Такие разрешения на трудоустройство обычно ограничены во времени, а срок их действия может продлеваться. Статус, позволяющий постоянное проживание, можно получить по прошествии нескольких лет, что обеспечивает свободный доступ к трудоустройству. Квалифицированные мигранты (часто пользующиеся специальными иммиграционными программами) обычно получают это право раньше низкоквалифицированных работников (особенно занятых сезонными работами), для которых временные схемы миграции являются предпочтительными и которые иногда лишены возможности получения постоянного статуса.

Большинство стран защищают свою рабочую силу, ограничивая доступ на свою территорию в целях трудоустройства предложениями работы, которые не могут быть обеспечены национальными работниками. В таких условиях разрешения на трудоустройство оформляются только в том случае, если изучение рынка труда свидетельствует о невозможности найти национальных работников в разумные сроки для заполнения этой вакансии. В ЕС также применяется принцип предпочтения Сообщества.

В некоторых странах используется система квот, определяющая количество въездов трудовых мигрантов за определенный период времени. Квоты обеспечивают четкие рамки, но подвергаются критике по причине отсут-

ствия гибкости.¹¹ Кроме того, некоторые работодатели недовольны длительностью и неопределенностью соответствующих бюрократических процедур.

Рекомендации в области политики по управлению трудовой миграцией в странах назначения:

- Анализ **национального рынка труда** с целью получения понимания того, насколько трудовая миграция способна предложить полное или частичное решение проблемы негативных **демографических тенденций**, и последующего влияния на возможность **социального обеспечения** будущих поколений. Большинство стран (назначения) все еще нуждаются в выработке целевых мероприятий по преодолению проблем, вызванных демографическим спадом.
- Выявление, оценка и прогнозирование **нехватки рабочей силы** на национальном уровне в отношении как квалифицированных, так и менее квалифицированных работников.¹² Выявленные секторы не обязательно перекликаются с секторами, наиболее привлекательными для прибывающих трудовых мигрантов.
- В то же время, все еще существует необходимость **защиты национальной рабочей силы** на случай принятия страной дополнительных трудовых мигрантов.
- Меры по предотвращению эксплуатации трудящихся-мигрантов на рабочем месте и их **дискриминации** в обществе в целом. Такие меры включают, напр., информационно-просветительские кампании среди национального населения о потребности в иностранной рабочей силе и разработку нормативной базы, регулирующей трудоустройство иностранных граждан и устанавливающей эффективные механизмы мониторинга.
- Меры по предотвращению или сокращению **нерегулируемой трудовой миграции** в целях повышения легитимности и авторитетности политики легального допуска.
- В большинстве государств-участников существует поле для улучшения механизмов **признания квалификации** до и после миграции, особенно в отношении неформального обучения и развития навыков, получаемых на производстве. В некоторых государствах все еще отсутствует отдельная политика по этому вопросу; в то же время, другим странам необходимо сосредоточиться на упрощении соответствующих процедур.

11 Дополнительную информацию также см. в “EMN Inform” в публикации “Применение квот в государствах-членах ЕС как мера по управлению трудовой миграцией из третьих стран”: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-informs/emn_inform_application_of_quotas_en_version_final.pdf

12 Большинство государств-участников все еще нуждаются во внедрении эффективных механизмов, способных четко определить существующий дефицит на рынке труда и поддерживать такой анализ в актуальном состоянии.

- **Простые системы приема** должны обеспечивать быстрый и гибкий прием иностранной рабочей силы, необходимой национальному рынку труда.
- **Управлениям социальных служб** в странах назначения следует принимать во внимание специфические интересы и конкретные потребности прибывающих мигрантов и выработать стратегии по их обеспечению.
- Эффективное сотрудничество со странами-источниками в области **предотъездной ориентации и профессионально-технической подготовки** потенциальных трудовых мигрантов.
- Разработка адекватных инструментов для **послеприездной помощи** вновь прибывшим трудовым мигрантам.
- Подготовка систематических и устойчивых **информационных кампаний** для иммигрантов.

2.2.3. Двусторонние трудовые соглашения

Двусторонние трудовые соглашения (ДТС) между странами происхождения и назначения позволяют усилить участие государства и расширить диапазон опций по обмену человеческими ресурсами с учетом специфичного спроса и предложения соответствующих стран.¹³ Они могут принимать форму “юридически обязательных” соглашений или менее формальных Меморандумов о взаимопонимании, или даже совсем неформальных практических договоренностей.¹⁴ В отсутствие глобального режима международной трудовой миграции они остаются важным механизмом межгосударственного сотрудничества в регионе трудовой миграции.¹⁵¹⁶

ДТС преследуют экономические цели, пытаясь заполнить временный дефицит на внутреннем рынке труда, в то же время позволяя мигрантам и стране происхождения получать выгоды от улучшения защиты и потенциального повышения зарплат. Помимо этих общих потребностей, такие соглашения зачастую отражают комплекс более широких экономических, социальных и политических задач, специфичных для каждой отдельно взятой страны.

ДТС регулируют, а возможно и облегчают найм и трудоустройство работников, закрепляя обязательства каждой стороны придерживаться согласованных принципов. Они могут регулировать весь процесс трудовой миграции

13 ОБСЕ, МОМ, МОТ (2006). Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения, Вена, с. 178

14 Там же, с. 178.

15 С политической точки зрения ДТС могут укрепить экономические отношения между подписавшими их странами, способствовать региональной интеграции или сохранению связей между странами, имеющими общие исторические и культурные связи. Страны назначения могут использовать их в качестве переговорного инструмента для поощрения стран происхождения к сотрудничеству по вопросам управления нерегулируемой миграции и принятия обратно своих граждан. Между тем, страны происхождения прежде всего заинтересованы в обеспечении трудоустройства и адекватной защиты своих граждан в стране назначения.

16 Там же, с. 183.

от въезда до возвращения или предусматривать определенные положения только по некоторым вопросам.¹⁷ Поскольку не существует общемирового перечня содержания двусторонних соглашений или тщательного и комплексного механизма мониторинга и оценки, имеется лишь ограниченное представление о сфере применения и содержании таких соглашений. Следует продолжать дальнейшее развитие системного механизма определения потенциальных стран-партнеров и заключения двусторонних соглашений.

Рекомендации в области политики по заключению двусторонних трудовых соглашений (ДТС):

- Страны с обеих сторон должны активно участвовать в переговорах по ДТС и их ратификации.
- Следует принять во внимание следующие важные аспекты:
 - Определение **компетентных органов** в каждой стране и описание соответствующих ролей в процедуре найма;
 - Перечень **прав и обязанностей трудящихся-мигрантов**;
 - Положения о **переносимости прав на социальное обеспечение**;¹⁸
 - Положения о **признании квалификации**;
 - Положения о предотвращении беспорядочного **международного найма в секторах, испытывающих нехватку рабочей силы**, имеющих непосредственное влияние на развитие стран происхождения.
- ДТС могут повысить уровень прозрачности и защиты, а также показатель возвращения трудовых мигрантов.
- ДТС оказались особенно эффективными в вопросах управления временным трудоустройством иностранных работников в отношении **специфичных секторов, испытывающих нехватку рабочей силы**, и установления квоты или потолка.
- ДТС должны включать конкретные положения, касающиеся процесса **организации найма**.
- Реализации таких соглашений способствует **активное участие работодателей, агентств занятости, частного сектора и профсоюзов**.
- Само по себе существование ДТС не должно автоматически считаться положительной практикой. Факт наличия подписанного соглашения не гарантирует удовлетворительность его **содержания**, что обуславливает необходимость постоянного мониторинга.
- Тщательные исследование и применение соответствующих результатов должно способствовать **оценке ДТС** и предоставлять полезную информацию о них директивным органам.

17 Там же, с. 177-178.

18 В ЕС существует система координации социального обеспечения, определяющая переносимость социальных льгот.

2.3. Предотъездная информация

Легальный въезд и проживание в целях трудоустройства не только требует знания иммиграционных процедур и соответствующих требований в предполагаемой стране назначения, но и конкретной области деятельности, условий труда и различных других социально-экономических аспектов. Таким образом, чрезвычайно важно вооружить потенциальных мигрантов информацией, необходимой для безопасной и законной миграции, а также для их пребывания и трудоустройства за рубежом.

С точки зрения страны происхождения, предотъездные методы могут помочь защитить и подготовить будущих мигрантов, оптимизируя преимущества организованной трудовой миграции и усиливая положительный эффект, оказываемый миграцией на развитие, смягчая при этом негативные последствия эмиграции высококвалифицированных работников. С точки же зрения страны назначения, поддержка, оказываемая еще в стране происхождения, может служить инструментом оптимизации подбора кадров, поддержки каналов легальной миграции и обеспечения раннего социально-экономического включения иммигрантов.¹⁹ На первый план часто выдвигается значение оказания интеграционной поддержки мигрантам задолго до их отъезда.²⁰ Таким образом, адекватная подготовка мигрантов не только является следствием ответственности страны происхождения за своих граждан, но и предоставляет преимущества странам назначения.

Большинство трудящихся-мигрантов не осознают практических, правовых, социальных и экономических условий и последствий своих миграционных планов и сопутствующего этому процесса. Таким образом, они становятся более уязвимыми к злоупотреблениям на разных этапах найма, переезда и трудовой деятельности. Среди проблем, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты:

- Завышенная плата за посреднические услуги;
- Дефицит навыков;
- Отсутствие соответствующих языковых знаний;
- Плохие знания административных процедур;
- Плохие условия труда;
- Отсутствие социального обеспечения и прав на получение льгот;
- Отказ в осуществлении своих прав;
- Дискриминация и социальное исключение.

Такая поддержка может предусматривать предоставление информации о правилах приема или правах и обязанностях мигрантов, а также обеспечивать языковую или профессионально-техническую подготовку, способствующую в поисках работы или социальных контактов по прибытию.²¹ Предоставление

актуальной информации перед отъездом также может помочь в приобретении понимания рынка труда, принимающей социальной культуры и имеющихся структур поддержки в стране назначения, способствуя таким образом успешности миграции.²²

Рекомендации в области политики по оказанию предотъездной и послеприездной помощи трудовым мигрантам

1. Предотъездная информация для потенциальных мигрантов

- **Основные вопросы**, о которых необходимо информировать потенциальных мигрантов, включают:
 - Процедуры, касающиеся визы и разрешений на проживание, проезда и трудовой деятельности;
 - Риски нерегулируемой миграции, торговли людьми и нелегального найма, а также существующие превентивные механизмы;
 - Возможности трудоустройства и текущие вакансии за рубежом;
 - Безопасный найм, правовые аспекты заключения трудовых контрактов и условия труда и занятости за рубежом;
 - Права и обязанности в стране назначения (включая изложенные в двусторонних и многосторонних соглашениях при наличии таковых);
 - Права на социальное обеспечение и пенсионные схемы, существующие в принимающей стране;
 - Существующие механизмы обеспечения этих прав;
- Такая информация должна предоставляться по **соответствующим и легкодоступным каналам**, таким как: Миграционные ресурсные центры, центры занятости, телевизионные кампании, радио передачи, печатные материалы (т.е. листовки/брошюры), веб-сайты, телефонные горячие линии, национальные представители за рубежом, частные и государственные агентства занятости, специальные тематические мероприятия и пр.²³
- Несмотря на сложность создания и поддержания **актуальной базы данных** вакансий за рубежом, она, тем не менее, должна стремиться к предоставлению информации о **конкретных вакансиях**, а не общей информации о работе.
- Предоставление информации, консультирование или формирование пакета предоставляемых услуг должно, по возможности, быть **бесплатным**.

19 Интересным проектом в этом отношении является проект "Headstart" [Панний старт]. См.:

<http://www.headstartproject.eu/index.php/pre-departure-integration-support>

20 См., например, Европейскую повестку дня в области интеграции граждан третьих стран (2011).

21 См.: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/news-and-views/press-briefing-notes/pbn-2014/pbn-listing/iom-partners-improve-pre-departu.html>

22 См.: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/news-and-views/press-briefing-notes/pbn-2014/pbn-listing/iom-partners-improve-pre-departu.html>

23 Было определено три основные формы предотъездных мероприятий, используемые государствами-участниками – операционные центры для мигрантов, горячие линии и веб-сайты.

- При **разработке** соответствующих информационных инструментов и каналов необходимо учитывать тот факт, что значительная часть целевых мигрантов в некоторых странах может иметь низкую квалификацию и не иметь ни регулярного доступа в Интернет, ни знаний английского языка.
- Поскольку многие трудящиеся-мигранты являются выходцами из **сельских районов**, важно создать условия, при которых они также смогут воспользоваться предоставляемой предотъездной информацией и помощью. В этой деятельности не следует ограничиваться столицами и основными городами страны.
- Услуги по предоставлению предотъездной информации должны оказываться на **широкой институциональной основе**. В этом процессе участвуют или должны участвовать правительственные органы, общественные организации и прочие субъекты гражданского общества²⁴, частные агентства занятости, исследовательские учреждения²⁵ и международные организации.
- Поскольку предотъездная информация часто предоставляется **разными учреждениями**, деятельность этих различных субъектов должна **координироваться** и быть **взаимодополняющей**.
- Центры занятости могут предоставлять услуги на **поэтапно**: напр., общую информацию²⁶, информацию о возможностях трудоустройства на внутреннем рынке труда²⁷ и, наконец, о трудоустройстве за рубежом.
- **Телефонные горячие линии** для мигрантов должны работать бесплатно. Такие горячие линии также можно создавать в странах назначения для поддержки прибывающих трудящихся-мигрантов. Горячие линии должны не только служить цели повышения уровня общественной осведомленности о разных вопросах, связанных с миграционным процессом, но и предоставлять **индивидуальные консультации** по конкретным запросам.
- Настоятельно рекомендуется подготовить **отдельные информационные пакеты** по индивидуальным странам назначения. В них

24 Правительственные органы должны предоставлять возможность общественным организациям оказывать содействие в процессе подготовки и применять свой опыт, знания, контакты и компетенцию в этой области. Это будет способствовать развитию сотрудничества между субъектами, действующими в области миграции, как внутри страны, так и на трансграничном уровне.

25 Исследовательские центры также могут играть полезную роль в процессе предоставления предотъездной информации желающим эмигрировать гражданам. Изучая социальные проблемы и проводя прогнозную и фактическую оценку влияния, они могут помочь в организации адекватной подготовки потенциальных мигрантов.

26 Исследовательские центры также могут играть полезную роль в процессе предоставления предотъездной информации желающим эмигрировать гражданам. Изучая социальные проблемы и проводя прогнозную и фактическую оценку влияния, они могут помочь в организации адекватной подготовки потенциальных мигрантов.

27 Второй этап может предусматривать предоставление ряда услуг, направленных на изучение возможностей трудоустройства на внутреннем рынке труда, включая подготовку и развитие навыков/повышение квалификации через профессионально-техническое образование и специальную систему подготовки или предоставления информации о трудовых правах и существующих вакансиях.

следует указать контактные данные компетентных государственных органов, занимающихся вопросами иммиграции. Такую информацию также следует предоставлять в национальных представительствах за рубежом.

- **Обмен информацией** между государствами о законодательных и практических изменениях имеет принципиальное значение для предоставления актуальной информации потенциальным мигрантам.

2. Организация тренингов и курсов

- Для обеспечения возможности получения преимуществ и сокращения уровня потенциальных рисков миграции настоятельно рекомендуется проведение предотъездной **ориентационной подготовки**. Такая подготовка может касаться, например, базовых языковых навыков, финансового управления, консультаций по вопросам здравоохранения, осведомленности в области прав человека, социально-экономических, политических и культурных особенностей, а также правил и практики, существующих в стране назначения. При предоставлении информации или подготовке курсов и тренингов необходимо учитывать культурный, образовательный и социально-экономический опыт индивидуальных мигрантов.
- **Целевое профессиональное развитие** потенциальных трудовых мигрантов необходимо поощрять и обеспечивать, в том числе, в режиме онлайн тренингов.
- Успех предотъездной профессионально-технической подготовки можно дополнительно обеспечить путем ее включения в **национальные системы образования и подготовки**.
- Помощь может предоставляться в предотъезде контексте, однако **сопроводительные мероприятия** могут осуществляться на протяжении всего миграционного процесса, включая механизм подачи жалоб в принимающей стране. Информация о безопасной миграции и трудоустройстве должна предоставляться в рамках широкомасштабного и **непрерывного процесса**.

3. Послепоездная помощь

- Помимо стран происхождения, **страны назначения** также должны активно участвовать в предоставлении информации потенциальным мигрантам, в идеале на языках наиболее типичных для стран происхождения.
- Одной из возможностей повышения эффективности информационных услуг является налаживание **связей с компетентными государственными органами**, такими как национальные иммиграционные службы, отделы записей актов гражданского состояния или полиция. Данный подход может обеспечить практическое руководство и кон-

сультации по таким вопросам, как разрешения на проживание, гражданство, регистрация проживания или национальная система социального обеспечения.

- Принимающие страны также могут предлагать **'ознакомительные курсы'** вновь прибывшим иммигрантам. Такие курсы могут длиться от нескольких часов до нескольких дней и должны предлагаться на языке целевой группы.

Пример политики № 1

Горячая линия "189" (Кыргызстан)

Хорошей моделью, использованной в отправляющей стране, является горячая линия "189", созданная Кыргызской Республикой. Эта горячая телефонная линия предоставляет информацию по вопросам миграции и борьбы с торговлей людьми. Служба горячей линии, с которой можно связаться бесплатно, управляется Центром трудоустройства граждан за рубежом. Главной целью службы горячей линии является повышение уровня общественной осведомленности по следующим вопросам:

- правила, лежащие в основе миграционного процесса
- возможные последствия нелегальной миграции и нелегального трудоустройства
- возможности легального трудоустройства
- основные принципы, существующие в зарубежных странах в отношении нелегальных иммигрантов
- возможности обучения за рубежом
- вступление в брак/развод с иностранными гражданами
- вопросы, связанные с туризмом и эмиграцией (постоянное проживание)
- методы найма
- риски торговли людьми и стратегии выхода из ситуаций сексуальной/трудовой эксплуатации

Горячая линия "189" в месяц в среднем получает около 150 звонков. Общее количество звонков в 2013 г. составило 1 530.

Пример политики № 2

Virka Info (Хельсинки, Финляндия)

Один из хороших примеров действующей горячей линии в принимающей стране существует в Финляндии. "Virka Info"²⁸ является публичной информационной службой для жителей Хельсинки, предлагающей общую информацию и консультации по вопросам проживания и условий труда в районе Хельсинки, а также специальные консультации и рекомендации по иммиграционным вопросам. "Virka Info" выполняет функцию

консультативного бюро для граждан Финской иммиграционной службы, Хельсинкского регистрационного бюро и Полиции. Центр также предоставляет практические советы и консультации лицам, прибывающим в Хельсинки из-за рубежа, по вопросам разрешений на проживание, гражданства, регистрации проживания и финского социального обеспечения. Часть работы "Virka Info" состоит в обеспечении работы службы горячей линии, предоставляющей консультации на 14 языках.²⁹

Пример политики № 3

Иммиграционный портал ЕС

Иммиграционный портал ЕС предоставляет полезную информацию гражданам третьих стран, желающим мигрировать в государство-член ЕС, включая информацию об иммиграционных аспектах на уровне ЕС и национальном уровне, а также другую дополнительную информацию и важные ссылки.³⁰ Содержание представлено на английском и французском языках. Портал работает под управлением Генерального директората Европейской комиссии по вопросам внутренних дел.

На веб-сайте существует функция поиска подробной информации по конкретным иммиграционным ситуациям. Потенциальные мигранты могут найти информацию, адаптированную под их конкретную ситуацию и интересующую их страну ЕС. Информация по странам содержит ссылки на компетентные государственные органы, занимающиеся вопросами иммиграции.

На иммиграционном портале ЕС объясняются права неурегулированных мигрантов и риски, связанные с нерегулируемой миграцией, а также представлена информация о политике и законодательстве ЕС, что делает его чрезвычайно полезным для всех желающих узнать больше о том, что необходимо делать перед приездом в ЕС, или о своих правах во время нахождения в ЕС.³¹

Пример политики № 4

Беларуская общественная организация "La Strada"

Организация "La Strada" является хорошим примером. При ней работает горячая линия, предоставляющая информацию об оформлении виз и трудовом законодательстве в соответствующих странах назначения. Кроме того, организация ведет собственную (закрытую) базу данных с такой информацией. Данная общественная организация обращается в посольства за получением актуальной информации. Она переключилась с предоставления общей информации на индивидуальные консультации, для чего потребовалось принять дополнительных сотрудников.

29 финском и шведском, английском, русском, арабском, китайском, французском, болгарском, берберском, сомалийском, курдском, турецком, дари и персидском (фарси)

30 См.: <http://ec.europa.eu/immigration>

31 Несколько государств-участников, не входящих в состав ЕС, подтвердили использование иммиграционного портала ЕС для обеспечения граждан информацией о миграционных возможностях в ЕС. Албания использовала его содержание во время разработки "информационного миграционного пакета" для своих граждан.

28 См.: <http://www.virka.fi/en/info/english>

Одной из уникальных услуг является предоставление мигрантам возможности обратиться в “La Strada” с просьбой проверить, например, содержание и условия трудового контракта между гражданами Беларуси и иностранными работодателями в целях обеспечения прав потенциального мигранта.

Еще одной областью деятельности является предоставление прямой социальной, юридической и психологической помощи жертвам торговли людьми. Люди могут обратиться анонимно, если пожелают, а также сообщают органам власти о том, насколько эффективно работает действующее законодательство.

Пример политики № 5

Справочник для мигрантов

Для улучшения качества информирования эмигрантов, а также иммигрантов, компетентные органы Грузии разработали специальный справочник, содержащий комплексную информацию, актуальную для обеих целевых групп. Справочник разработан секретариатом Государственной комиссии по вопросам миграции Грузии в тесном сотрудничестве с ICMPD и получил поддержку в рамках финансируемой ЕС программы “More for More” [Больше за больше].

2.4. Подбор кадров

Подбор кадров приобрел особо приоритетное значение, особенно ввиду того, что квалификационное несоответствие может не только привести к так называемой “утечке мозгов”, но и в конечном итоге не сможет удовлетворить потребности принимающих стран в рабочей силе и преодолеть ее нехватку. В контексте текущего глобального экономического кризиса задача избежания квалификационных несоответствий приобрела особую важность.

Главной проблемой, с которой сталкивается работодатель, ищущий иностранную рабочую силу, является определение потенциальных кандидатов на трудоустройство за пределами страны. Существует два формальных пути подбора кадров в ситуации, когда работодатель находится в одной стране, а потенциальный сотрудник – в другой. В одном случае работодатель нанимает сотрудников за рубежом, а в другом потенциальный трудящийся-мигрант въезжает в страну в целях поиска работы. Оба способа, по сути, являются “второстепенными” каналами найма, которые без соответствующей поддержки и рекламы вряд ли могут соперничать с более быстрым и дешевым наймом через неформальные/нерегулируемые сети. Визы “для поиска работы” традиционно используются несколькими странами назначения для найма высококвалифицированной рабочей силы и гораздо реже применяются для менее квалифицированных работников. Прямой найм за рубежом может стать хорошей альтернативой, но требует институциональных договоренностей между двумя странами и не может использоваться для удовлетворения всех потребностей в рабочей силе.

Рекомендации в области политики по подбору кадров

1. Двустороннее сотрудничество

- Двустороннее сотрудничество является ключевым фактором, обеспечивающим функционирование механизма найма, прозрачность выбора и затрат.³²
- Среди **важных элементов**, которые следует включать в двусторонние соглашения или меморандумы о взаимопонимании по вопросам подбора кадров, можно назвать следующие:
 - Подробное описание **установленной процедуры приема** иностранных граждан;
 - Положения, касающиеся **механизмов определения и отбора кандидатов** (т.е. через совместные комитеты и процедуры отбора);
 - Определение роли **посредничества** агентств занятости или других субъектов в обеих странах (государственных или частных).
- Методы, применяемые для оптимизации подбора кадров, должны соответствовать потребности в **разных видах помощи** с учетом правового контекста отношений между странами происхождения и странами назначения.
- Предотъездная профессионально-техническая подготовка и **языковые курсы** помогают восполнять недостатки в профилях отобранных работников и предоставляют им возможность в полной мере воспользоваться имеющимися у них навыками в стране назначения. В рамках двусторонних соглашений стоимость подготовки может покрываться государственными органами или работодателем. Более того, различные меры формирования следует предпринимать не только перед отъездом, но и по прибытии, возможно в рамках стипендий и временных программ по трудоустройству.
- Страны происхождения могут рассмотреть возможность проведения **агитационных кампаний в СМИ** по рекламированию трудоустройства определенных трудящихся-мигрантов в целевых странах назначения.
- Перечни вакансий в странах назначения должны не только быть доступны в ресурсных центрах и центрах занятости для мигрантов, но и в режиме **онлайн**.
- При заключении **прямых соглашений** с работодателями за рубежом экспертам из стран-источников следует заранее посетить соответствующие места работы, чтобы убедиться в соответствии условий труда.
- **Условия труда** на новом рабочем месте за рубежом также могут контролироваться компетентными органами отправляющей страны в течение определенного периода (напр., до получения первой зарплаты).

32 Помимо ДТС, страны партнеры также могут заключать меморандумы о взаимопонимании или двусторонние соглашения о привилегированных квотах на въезд для обеспечения квалификационных потребностей в определенных секторах на рынке труда.

- Настоятельно рекомендуется придерживаться правил **этического найма** во избежание нехватки квалифицированной рабочей силы в определенных секторах рынка труда в стране-источнике (напр., в секторе здравоохранения), особенно в сельских районах.
- Эффективному подбору кадров способствует **обмен достоверной информацией** между ключевыми субъектами на рынке труда обеих сторон. Странам происхождения также следует установить хорошие отношения с компетентными организациями **гражданского общества** в принимающих странах.
- Взаимное доверие можно повысить путем налаживания комплексного **электронного взаимодействия** для подписчиков с обеих сторон, позволяющего осуществлять быстрый и последовательный обмен профилями работодателей между субъектами. Такое взаимодействие также должно обеспечивать инструменты для защиты персональных данных работодателей, а также коммерческой информации компаний во время обмена.
- **Онлайн платформы** подбора кадров могут обращаться к целевым работодателям либо напрямую, либо через посреднические учреждения, такие как государственные или частные агентства занятости. Последний подход может повысить степень надежности публикуемой информации, а также всего взаимодействия в целом. В то же время, эти платформы могут позволять загружать профили работодателей, включая их персональные и контактные данные, а также информацию об уровне квалификации и профессиональном опыте.
- Еще одним полезным инструментом является **онлайн инструмент** оценки языковых и прочих соответствующих навыков.
- В **трансграничных регионах** можно предпринять особые меры по повышению эффективности подбора кадров.

2. Найм иностранных работников

- Организация **собеседований** с потенциальными кандидатами от лица иностранных работодателей считается эффективной практикой подбора кадров. Как вариант, собеседования иностранных работодателей с потенциальными кандидатами можно было бы проводить в **онлайн** режиме.
- Во время отбора чрезвычайно полезными являются базы данных будущих трудящихся-мигрантов, созданные компетентными органами страны происхождения. Однако персональные и профессиональные данные, содержащиеся в этих базах данных, которые иногда являются просто результатом самооценки работников, необходимо тщательно проверять и регулярно актуализировать.
- В некоторых странах трудящихся-мигрантов заносят в базу данных именуемой рабочей силы только после успешной сдачи ими теста на

знание языка и прохождения медицинской комиссии. Длительность их **пребывания в базе данных** не должна быть слишком короткой.

- Для обеспечения прозрачности и эффективной координации **базы данных должны быть доступны** странам по обе стороны миграционного процесса.
- Рекрутинговые программы могут установить **возрастной предел** для потенциальных кандидатов, хотя такое ограничение не всегда полезно.
- В целях предупреждения неправомерной практики и злоупотреблений важно установить **механизмы мониторинга агентств занятости**. В этом контексте подходящими мерами могут быть кодексы поведения, регистрация и лицензирование, инспекции, отчеты и пр.
- Целесообразно создать комплексный механизм **сотрудничества с частными агентствами занятости**.
- Работодатели должны обеспечивать своих работников-мигрантов **медицинской страховкой**. Следует также рассмотреть возможность предоставления работодателями **бесплатного жилья** или, если работники должны оплачивать аренду, она не должна быть чрезмерной, по сравнению с получаемым ими вознаграждением.
- Некоторые общественные организации предоставляют потенциальным мигрантам возможность **проверки своих трудового контракта** с иностранным работодателем для обеспечения своих прав. Такую практику следует поощрять и расширять.

3. Признание квалификации и навыков

- Государства должны прилагать усилия для повышения степени **прозрачности квалификации**, актуальной для трудящихся-мигрантов, а также признавать навыки, приобретенные мигрантами за рубежом.
- Правила, касающиеся **признания дипломов и квалификации**, могут значительно повлиять на квалификационный уровень работы, к которой работники-мигранты могут получить доступ. Поскольку фрагментация системы не способствует стремлению мигрантов к признанию их квалификации и компетенции, следует добиваться гармонизация различных процедур признания для повышения прозрачности и упрощения доступа к системе признания. Кроме того, система признания дипломов и квалификационных уровней между основными странами происхождения и назначения может смягчить последствия явления "растраты мозгов".
- Еще одна важная проблема касается **необходимости раннего и своевременного признания**: иностранные квалификационные документы следует оценивать как можно раньше, чтобы смягчить относительные недостатки. Этого можно добиться предмиграционным отсеиванием и установкой временных рамок для процедуры признания.

4. Социальная переносимость

- В области **переносимости социальных прав** в обозримом будущем приоритетной задачей является обеспечение справедливости между странами. Это легче сделать в отношении пенсионных прав, но не так просто в отношении медицинского обеспечения.
- Первым значимым шагом на национальном уровне могло бы стать **предоставление экспортируемости накопленных прав** всем гражданам. Вдобавок, странам-источникам следует вначале рассмотреть возможности улучшения своих собственных национальных систем социального обеспечения.
- На транснациональном уровне важно обеспечить такую эффективность, при которой решение о том, куда переехать, не зависело бы от вопросов переносимости. Ни одна страна не должна терять или выигрывать на **соглашениях о переносимости**.
- В случае значительных различий или даже несуществующих социальных или пенсионных систем, не позволяющих оформлять соглашения о переносимости, мигрантам можно было бы предложить **стоимость их вклада** и процентную ставку при выезде из принимающей страны.

5. Прочие важные положения

- Найм за рубежом – это длительный процесс, который, следовательно, **лучше всего подходит тем секторам, в которых нехватка имеет повторяющийся характер и может быть спрогнозирована** заблаговременно, например, в случае сезонных работ.
- Настоятельно рекомендуется создавать или укреплять **агентства, отвечающие за оценку потребностей в рабочей силе**, как на национальном уровне, так и за рубежом. В число важных задач входит сбор данных о потенциальных трудовых мигрантах, предоставление информации о правилах и возможностях трудовой миграции, сотрудничество с компетентными органами стран назначения по вопросам предварительного отбора и найма, сопровождение и консультационная поддержка мигрантов, поддержка вернувшихся лиц и пр.
- В силу стоимости и длительности всего процесса, найм за рубежом плохо подходит маленьким фирмам или индивидуальным работодателям, а вот ассоциации работодателей могут собрать определенное количество запросов и нанимать от лица своих членов. Кроме того, в государственных программах следует предусмотреть возможности оказания помощи **малым предприятиям** для решения их проблем дефицита рабочей силы.
- Странам следует, по возможности, установить **систему оценки рабочей силы**, требуемой в каждой отрасли, и разработать конкретную политику найма иностранных работников.
- **Участие работодателей** или их представителей в процессе отбора

имеет принципиальное значение. Кроме того, необходимо наладить и поддерживать активный диалог с социальными партнерами.

- Отдельными положениями законодательной базы страны назначения можно предусмотреть **поощрения для работодателей**, готовых осуществлять непосредственный найм за рубежом (т.е. упрощение административных барьеров или частичное покрытие расходов, связанных с предотъездной подготовкой).

Пример политики № 6

Центр трудоустройства граждан за рубежом в Бишкеке, Кыргызстан³³

Указанный центр является образцом централизованной системы. Он предоставляет услуги гражданам на трех этапах: общее информирование, информирование о возможностях трудоустройства на внутреннем рынке труда и, наконец, о трудоустройстве за рубежом. Кандидатам позволено переходить к разделу трудоустройства за рубежом только после изучения возможностей, существующих внутри страны.³⁴ Данный раздел предусматривает прохождение профессиональной и правовой подготовки и предотъездной ориентации, в рамках которой предоставляется подробная информация о социально-политической и культурной специфике страны назначения.³⁵

Правила и адреса подачи заявок объясняются (государственными ведомствами, посольствами, общественными организациями) наравне с условиями труда и оплаты за рубежом, социальной и культурной спецификой и правовыми аспектами заключения трудовых контрактов с работодателями и прочими компетентными субъектами. В зависимости от страны назначения, потенциальным трудовым мигрантам предоставляется обширная соответствующая информация, начиная с паспорта, правил пересечения границы, правил пребывания и соблюдения зарубежного законодательства и заканчивая возможностью оформления пенсионных отчислений. Также предоставляется информация о правах и обязанностях, установленных двусторонними и многосторонними соглашениями между Кыргызстаном и принимающими государствами.

Потенциальным мигрантам разъясняют образовательные и квалифи-

33 MOM сыграла важную роль в создании Центра трудоустройства граждан за рубежом в Кыргызстане. В 2014 г. появились планы по расширению данного опыта на другой регион страны.

34 На первом этапе граждан информируют о возможностях трудоустройства, ситуации на рынке труда и существующих агентствах занятости. На втором этапе предоставляется ряд услуг, направленных на изучение возможностей трудоустройства на внутреннем рынке труда, включая подготовку и развитие навыков/повышение квалификации через профессионально-техническое образование и специальную систему подготовки или информирование о трудовых правах и существующих вакансиях. Граждане, не удовлетворенные предложениями работы, переходят на третий этап, касающийся трудоустройства за рубежом.

35 Источник: <http://iom.kg/en/?p=642>

кационные требования, а также предоставляют более подробную информацию о конкретных вакансиях в России, Республике Корея и Казахстане. Центр получает информацию о вакансиях от ряда российских работодателей. Желающим трудоустроиться в Республике Корея предоставляется полная информация о Системе выдачи разрешений на трудоустройство.³⁶ В скором времени также будет предоставляться информация о возможностях легального трудоустройства в Объединенных Арабских Эмиратах.

Методы, применяемые в целях оптимизации подбора кадров для разных стран назначения, имеют различные характеристики и создают потребность в разных видах помощи с учетом правового контекста отношений между Кыргызской Республикой и странами назначения.

Сравнительный анализ процедур трудовой миграции в трех основных странах назначения

	Республика Корея	Российская Федерация	Казахстан
Существование двустороннего сотрудничества по вопросам подбора кадров	Да	Нет	Нет
Услуги, предоставляемые Центром занятости	предоставление предотъездной информации организация предотъездной подготовки работа с базой данных	налаживание прямых контактов с российскими работодателями проверка условий труда предоставления перечня вакансий	предоставление общей предотъездной информации
Уровень образования кыргызских мигрантов	низкий	низкий, средний, высокий	нет данных
Длительность пребывания	1 год	безвизовый режим: 90 дней за 180-дневный период свыше указанного: при наличии разрешения на трудоустройство или патента	60 дней в безвизовом режиме, но с возможностью возврата
Трудности	необходимость организации публичной кампании о наличии кыргызских работников	безвизовый режим способствует отъезду мигрантов без прохождения надлежащей подготовки	отсутствие конкретного межгосударственного сотрудничества

Пример политики № 7

Платформа “ULISSES” в Армении

Использование баз данных в целях подбора кадров

Тот факт, что около трети граждан Армении сегодня проживают за рубежом, подчеркивает решающее значение трудовой миграции для экономической стабильности по обе стороны миграционного процесса. Нынешние приоритеты национальной миграционной политики предусматривают гармонизацию законодательства с политикой стран ЕС, оптимизацию сбора данных о миграционных потоках, привлечение диаспоры, создание баз данных мигрантов, реализацию мер по предотвращению торговли людьми и создание центров помощи мигрантам по всей стране с целью обеспечения потенциальных мигрантов необходимой информацией, ориентацией (в том числе о вакансиях за рубежом) и подготовкой. На сегодня более 1 100 мигрантов воспользовались этими инициативами.

“Усиление научно-аналитического управления трудовой миграции в Армении” – это проект, реализуемый Международным центром человеческого развития (ICHHD) в партнерстве с Международной организацией по миграции (IOM) при финансовой поддержке ЕС. “Комплексная система информационной поддержки услуг по трудоустройству”, более известная как платформа “ULISSES”³⁷, была официально представлена на совещании группы управления 13 сентября 2013 г.

Платформа³⁸ позволяет задействовать эффективный механизм сопоставления спроса на рабочую силу в государствах-членах ЕС и предложения рабочей силы в Армении благодаря обмену информацией между ключевыми субъектами на рынках труда, существенно снижая при этом стоимость транзакций и обеспечивая доверие к процессу циркулярной трудовой миграции среди частных предприятий, государственных учреждений и общества в целом.

Платформа “ULISSES” предлагает профессиональное, универсальное и комплексное взаимодействие для подписчиков с обеих сторон, обеспечивая быстрый и согласованный обмен профилями работодателей между субъектами. Платформа также обеспечивает инструменты для защиты персональных данных работодателей и коммерческой информации компаний во время обмена.

Частные агентства занятости Армении, подписавшиеся на Платформу, создают и развивают свои сегменты (базы данных профилей работодателей), опираясь на существующую передовую практику ЕС. Эти сегменты впоследствии предоставляются работодателям и агентствам занятости в ЕС после того, как частные агентства занятости Армении утверждают запрос заинтересованного работодателя и предоставляют дополнительную запрашиваемую информацию. Платформа также предоставляет частным агентствам занятости Армении соответствующие “облачные”

36 В соответствии с Меморандумом между Министерством труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики и Министерством труда Республики Корея.

37 См.: <https://www.platform.ulisses.am/eng/>

38 Более подробно см. Руководство ULISSES: https://www.platform.ulisses.am/static/ULISSES_System_User_Handbook_ENG.pdf

бизнес-инструменты, основанные на операционных процедурах управления качеством услуг. Услуги Платформы предлагаются работодателям и компаниям бесплатно (дополнительные сборы за использование платформ не взимаются).

Только посреднические учреждения могут подписаться и напрямую пользоваться услугами Платформы, а работодатели, заинтересованные в размещении своих профилей и предоставлении информации о себе работодателям в ЕС, должны действовать через посредническую частную или государственную компанию. Такой подход должен, в частности, обеспечить надежность информации, размещаемой на Портале, и последовательность при осуществлении общего взаимодействия. Платформа "ULISSES" позволяет создавать профили работодателей, содержащие их персональные данные и контакты, информацию о квалификации и профессиональном опыте, а также предлагает онлайн инструменты для оценки их языковых и общих навыков и компетентности.

Платформа "ULISSES" предназначена как для работодателей, желающих стать циркулярными трудовыми мигрантами, так и работодателей, желающих нанимать за рубежом. Вакансии, имеющиеся в платформе "ULISSES", охватывают широкий спектр родов деятельности, преимущественно временного или сезонного характера. Платформа "ULISSES" – это бесплатная служба как для частных агентств занятости, так и для работодателей, учитывающая условия, оговоренные индивидуальными членами "ULISSES". Поскольку ограничения на гражданство работодателей, агентств и работодателей отсутствуют, регистрация открыта для представителей любых стран. Поэтому армянская инициатива может оказать влияние на более широкие слои работодателей или рабочей силы.

Пример политики № 8

Портал "EURES"

Цель "EURES" – предоставление информации, консультаций и услуг найма/трудоустройства (подбора кадров) для работников и работодателей, а также граждан, желающих воспользоваться принципом свободного перемещения лиц. Портал "EURES", основанный в 1993 г., является сетью сотрудничества между Европейской комиссией и Государственными службами занятости государств-членов Европейской экономической зоны (страны ЕС, плюс Норвегия, Исландия и Лихтенштейн) и другими партнерскими организациями. Швейцария также принимает участие в сотрудничестве "EURES". Совместные ресурсы членов "EURES" и партнерских организаций обеспечивают солидную базу для сети "EURES", позволяющую предлагать высококачественные услуги как работникам, так и работодателям.³⁹

В европейских трансграничных регионах "EURES" играет важную роль в предоставлении информации и оказании помощи при решении разных проблем, касающихся трансграничной маятниковой миграции, с которой могут сталкиваться работники и работодатели. Через портал "EURES"

можно получить доступ к соответствующей информации о мобильности работников, системе поиска работы и сети, насчитывающей более 800 консультантов "EURES". Хотя консультанты "EURES" предоставляют свои услуги гражданам Европейской экономической зоны, доступ к онлайн базе данных работодателей и работодателей может получить каждый зарегистрировавшийся. Выбрав опцию "Поиск работы", можно просмотреть вакансии в 31 европейской стране, информация о которых обновляется в режиме реального времени. Бесплатно зарегистрировавшись при помощи опции "Мой EURES" для работодателей, можно создать свое резюме и открыть к нему доступ как зарегистрированным работодателям, так и консультантам "EURES", помогающим работодателям в поиске подходящих кандидатов. Просмотрев раздел "Проживание и трудоустройство", трудовой мигрант может подготовиться и получить необходимую информацию о ситуации в сфере занятости, а также об условиях проживания и труда в целевой стране Европейской экономической зоны.

Использование базы данных "EURES" потенциальными мигрантами было предложено в качестве возможного пути многостороннего подбора кадров в отношении работников, являющихся гражданами третьих стран. Фактически, по утверждению финского консультанта "EURES", многие резюме уже были загружены гражданами третьих стран. Таким образом, база данных "EURES" оказывает большее влияние на повышение уровня мобильности граждан ЕЭЗ в пределах Европейской экономической зоны, чем изначально задумывалось.

2.5. Защита трудящихся-мигрантов

Международные и региональные инструменты в области прав человека, разработанные под эгидой систем ООН или МОТ, защищают основополагающие права всех людей, независимо от их национальности и правового статуса. Одним из главных элементов, признанным во всех этих инструментах, является принцип недискриминации, согласно которому все иностранцы должны иметь те же права, что и граждане.

Вследствие потенциальной уязвимости трудящихся-мигрантов к дискриминации, эксплуатации и злоупотреблениям, их защита является важнейшим аспектом политики трудовой миграции. Мигранты зачастую страдают от отсутствия прав в отношении здравоохранения, безопасности, уровней заработной платы, условий труда и других связанных с работой стандартов. Это особенно касается мигрантов, работающих в секторах с низким статусом, которые недостаточно урегулированы или в которых существующие нормы не соблюдаются или не выполняются. Возможность работать в неформальном секторе является сильным фактором притяжения для нелегальных мигрантов и подвергает их потенциальному риску эксплуатации. Для извлечения выгоды из потенциальных преимуществ, предлагаемых трудовой миграцией, решающее значение имеет обеспечение минимальных стандартов защиты, в том числе основных прав человека для всех трудящихся-мигрантов.

39 См.: <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=27&acro=eures&lang=en>

Рекомендации в области политики по защите трудящихся-мигрантов

- Настоятельно рекомендуется разработать и внедрить **национальную политику**, обеспечивающую защиту трудящихся-мигрантов.
 - **Возможные меры** со стороны государственных органов предусматривают следующее:
 - мониторинг условий найма и труда;
 - лицензирование частных агентств занятости;
 - проведение переговоров по вопросам заключения двусторонних и многосторонних соглашений с целевыми странами назначения, в том числе о предоставлении и переносимости социальной защиты;
 - предоставление предотъездной информации, услуг по месту пребывания и прочих видов поддержки;
 - уменьшение посреднических сборов и общей стоимости миграции.
- Защита прав мигрантов требует проведения диалога и налаживания сотрудничества между государствами на двустороннем или многостороннем уровне. **Межгосударственное сотрудничество** между странами-партнерами необходимо усилить.
- Для защиты и предотвращения эксплуатации трудящихся-мигрантов необходимо применять четкие **минимальные стандарты трудовых прав и прав человека**⁴⁰.
- Рекомендуется улучшить **применение мер, направленных на борьбу с нелегальным трудоустройством**, и послать четкий сигнал работодателям с указанием их конкретных обязательств, а также административных и уголовных санкций в случае нарушений.
- Для предотвращения эксплуатации, выявления случаев принудительного труда и обеспечения минимальных достойных условий труда, в частности в таких сферах, как сельское хозяйство, строительство, домашняя работа и прочих секторах, в которых преобладает нерегулируемое трудоустройство, требуется проведение мониторинга и инспекций.
- Отвечая на вопрос, должны ли мигранты получать полный доступ к **социальной системе** принимающей страны, следует учесть, что многие мигранты зачастую не заинтересованы в получении всех существующих льгот, а стремятся исключительно к накоплению сбережений.
- Во избежание **двойного налогообложения** трудящихся-мигрантов государства могут установить четко сформулированную политику

в этой области, заключив двусторонние соглашения⁴¹ или подписав международные конвенции о трансграничном налогообложении.⁴² Кроме того, некоторые страны также внедрились у себя конкретные положения о налогообложении мигрантов в своей национальной политике.⁴³ Доходы, полученные в результате деятельности, осуществляемой в другой стране, должны облагаться налогами в стране получения или в стране проживания. В случае налогообложения в стране-источнике этот момент следует согласовать со страной проживания во избежание двойного налогообложения.⁴⁴

Распространенные проблемы, с которыми приходится сталкиваться иммигрантам в стране назначения

Для создания целостной картины участники пилотного проекта также ознакомились с примером послеприездной помощи, предоставляемой прибывающим мигрантам в стране назначения (Чешская Республика).⁴⁵ Предоставление помощи иммигрантам в ее нынешней форме не отличается легкостью или эффективностью. Среди проблем, с которыми сталкиваются мигранты, можно назвать следующие:

- Мигранты часто остаются вне поля государственной системы страхования, а поэтому всецело зависят от неполного частного **медицинского обеспечения**. Более того, социальные услуги, предоставляемые мигрантам, часто не принимают во внимание специфические интересы и конкретные потребности целевой группы.
- Компании часто **нанимают** граждан третьих стран с нарушениями.⁴⁶ Помимо этого, работодатели не уверены в целесообразности найма иммигрантов, а возрастающее количество административных требований еще больше усложняет их задачу.

41 Так называемые «Соглашения об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов» фактически направлены на углубление экономического сотрудничества между странами и привлечение иностранных инвестиций. Модель двусторонних соглашений, разработанная Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), может послужить основой для соответствующих формулировок, определяющих принципы налогообложения между двумя странами. Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Финляндия и Грузия входят в число государств-участников, подписавших соглашения о двустороннем сотрудничестве с многочисленными странами-партнерами.

42 Так, Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ содержит положения о предотвращении двойного налогообложения.

43 А «Закон об иностранцах» Албании предусматривает равноправие иностранцев и граждан страны в вопросах налогообложения.

44 Еще одной основной задачей является предотвращение уклонения от уплаты налогов через внедрение международных стандартов обмена информацией в налоговых целях.

45 Доклад Барборы Мачовой «Предоставление информации и помощь прибывающим мигрантам» во время 2-го совместного семинара ПП2 и ПП3 в феврале 2013 г.

46 Однако во многих странах государственный контроль этих аспектов не осуществляется.

40 В этом отношении следует учитывать различные соответствующие международные стандарты, в том числе в области принудительного труда, детского труда, свободы собраний и недискриминации, защиты заработной платы, неотложной медицинской помощи для всех и пр.

- Большинство неформальных видов работы, на которые мигранты вынуждены соглашаться, не признаются соответствующим **профессиональным опытом** впоследствии. Следует больше принимать во внимание социальные навыки и другие виды квалификации (напр., курсы по информационным технологиям), приобретенные мигрантами.
- Иммигранты в целом склонны соглашаться на менее выгодные **условия труда**. Поэтому они не “крадут” места безработных граждан.
- Мигранты могут ходатайствовать об оформлении разрешения на постоянное проживание после нескольких лет пребывания в стране (обычно от пяти до семи лет). В течение этого периода они часто страдают от очень **незащищенного статуса пребывания**. Поскольку большинство мигрантов предполагает долгосрочное пребывание, включая воссоединение семьи, их статус пребывания можно было бы улучшить на раннем этапе.
- Хотя не все иммигранты имеют возможность или желание полностью интегрироваться, продление их статуса пребывания часто связано с приобретением языковых навыков и непрерывными **интеграционными усилиями**.
- Многие **источники финансирования** (такие как Европейский социальный фонд) предназначены только для граждан ЕС, потерявших работу. Для того чтобы стать бенефициарами, иммигрантам нужно разрешение на долгосрочное пребывание.
- Несколько стран отмечают общую несогласованность между различными министерскими департаментами, отвечающими за прибывающих мигрантов. Поскольку изменение требований и условий создает большие трудности как для иммигрантов, так и для рынка труда, следует четко формулировать точные **программные цели** и стратегии.

2.6. Сбор и анализ данных

Государственную политику необходимо разрабатывать, внедрять и оценивать, опираясь на надежную и непредвзятую статистическую информацию. Миграция является темой, которая особенно привлекает значительный общественный интерес и является политически очень чувствительной. Статистическая информация зачастую отсутствует, ненадежна или предвзята, в зависимости от преследуемых политических целей. Поэтому публичные дебаты и разработка политики только выиграли бы от наличия надежных и комплексных данных и цифр.

Государственным органам принадлежит ведущая роль в вопросах сбора миграционных данных, поскольку именно они регулируют въезд на свою территорию. Несмотря на то, что большинство государств собирает определенное количество базовых данных о въезде, многие страны не собирают, не публикуют и не унифицируют миграционные данные, особенно в случае их чувствительного характера. И, наконец, для полученных в результате этого

источников данных часто присущи проблемы недостаточной полноты и надежности, преимущественно в силу неучтенной эмиграции.

По сравнению с другими демографическими компонентами (напр., о рождении или смерти), данные о миграции отличаются недостаточным качеством. Это особенно касается оценки текущих тенденций, таких как влияние текущих экономических кризисов на миграционные потоки, в отношении которых отсутствуют своевременные и надежные данные. Несмотря на то, что миграция более чувствительна к краткосрочным экономическим факторам, чем другие демографические события, быстрое поступление информации об изменениях в миграционных потоках отсутствует. Существующая проблема сбора миграционных данных в целом усугубляется еще и в случае неожиданных кризисных ситуаций и их миграционного влияния.

Не существует общепринятого юридического определения международного мигранта.⁴⁷ Расхождения также случаются при определении и изучении таких вопросов, как “миграционный опыт”, “второе поколение” или “этническая принадлежность”. В ЕС значительный прогресс был достигнут со вступлением в силу Регламента Совета Европы по миграционной статистике.⁴⁸

Рекомендации в области политики по сбору и анализу данных

- Многим странам все еще нужно существенно доработать свои системы сбора данных. В этих усилиях они, безусловно, могут **позаимствовать опыт более совершенных систем** и положительную практику других стран.
- **Проблемы совместимости** данных возникают, когда страны готовят национальную статистику с применением разных методов занесения данных в реестры населения или используют разные определения. Следовательно, координированный подход мог бы улучшить сопоставимость и анализ собранных данных.
- Оценка международных миграционных данных и тенденций должна неизбежно начинаться с оценки **надежности и сопоставимости** данных каждой страны. Данные о миграционных объемах и потоках всегда нужно анализировать в их юридическом, географическом, социальном и историческом контексте.⁴⁹

47 Некоторые страны, такие как Австралия, Канада и США, традиционно уделяют внимание сбору данных о лицах, родившихся за рубежом, тогда как другие, как, например, большинство стран ЕС, все еще преимущественно сосредоточены на вопросах гражданства. Кроме того, в ЕС проводится различие между своими гражданами, пользующимися правом на свободу перемещения в пределах ЕС, и гражданами “третьих стран”, находящимися в ЕС.

48 Регламент (ЕС) №862/2007 Европейского парламента и Совета от 11 июля 2007 г. о статистике Сообщества по миграции и международной защите и отмене Регламента Совета (ЕЕС) №311/76 о сборе статистических данных по иностранным рабочим

49 Миграционные потоки могут, например, обуславливаться переопределением границ, правилами натурализации или административными возможностями и системами сбора данных (реестры населения и пр.). В странах с менее развитыми системами мигрантское население в официальной статистике, как правило, недопредставлено.

- Между министерствами/ведомствами, отвечающими за миграцию, другими органами, отвечающими за области, связанные с миграцией, и статистическими службами необходимо обеспечить **должное сотрудничество и обмен данными**.⁵⁰
- Координацию и обмен информации на **международном уровне** также следует по возможности усиливать. Обмен данными между странами происхождения и назначения может обеспечить полезную дополнительную информацию о миграции. Однако в более развитой стране назначения данные, как правило, фиксируются более тщательно, чем в (развивающейся) стране происхождения. Поэтому странам-источникам необходимо расширять свои институциональные возможности по сбору и распространению миграционных данных.⁵¹
- Поскольку количество **неурегулированных и краткосрочных мигрантов** всегда чрезвычайно сложно оценить, результаты следует интерпретировать с осторожностью.
- На международном уровне в **Рекомендациях ООН 1998 г. по статистике международной миграции** представлен подробный механизм сбора статистики о миграционных потоках, в том числе предложения по унификации определений и рекомендации по сбору и классификации данных. В **Принципах и рекомендациях ООН 2007 г. в отношении проведения переписей населения и жилищного фонда** представлены дополнительные стандарты и рекомендации в области международной миграции.
- При проведении **переписей населения** следует включать вопросы о стране гражданства, стране рождения и месте проживания в последний год и в последние пять лет.⁵² Ответы на эти вопросы должны быть обработаны, классифицированы (по полу, возрасту и уровню образования) и распространены.⁵³
- Помимо общей информации об объемах и потоках, для ответа на **дополнительные вопросы**, касающиеся причин и следствий, длительности или прочих характеристик миграции (напр., потоков денежных переводов) нужна дополнительная информация. Это должно вооружить директивные органы инструментами, необходимыми для выработки эмпирической политики.
- Если политика основана на данных, **признанных разными субъектами**, то степень ее принятия возрастает.

- Адаптировать существующие источники исследовательских данных часто дешевле и быстрее, чем проводить отдельные “миграционные” исследования. Поэтому стандартизированные модули миграционных переменных можно систематически использовать в текущих национальных и международных исследовательских программах (напр., исследованиях уровня дохода и условий жизни, исследованиях в области демографии и здравоохранения).
- Еще предстоит решить проблему ограниченного количества статистической информации, касающейся потребностей в области **признания навыков**. Эта тема приобретает еще большую значимость ввиду сокращения трудовых ресурсов во многих странах назначения, которые все больше осознают необходимость в использовании потенциала иммигрантских навыков. К сожалению, избыток квалификации остается распространенной чертой трудящихся-мигрантов в большинстве принимающих стран.
- Установление связи между миграционными движениями и **результатами развития** требует значительных усилий по классификации данных и часто анонимных данных об индивидуальных мигрантах, которые необходимо передавать для проведения научных исследований.
- Более точные способы сбора **социально-экономической статистики** и идентификации мигрантов включают определение страны рождения или страны рождения родителей в случае второго поколения мигрантов.
- Оценки **возвратных потоков и потоков циркулярной миграции** могут быть выполнены только в рамках различных прецедентных исследований.
- Следует учесть, что внезапные или постепенные **изменения в национальной методике сбора данных** могут привести к временным разрывам или несопоставимости смежных годов. И, наконец, цифры в международных и национальных базах данных некоторых стран иногда могут не соответствовать друг другу.
- Следует рассмотреть возможность подготовки **национальных отчетов**, содержащих анализ национальных систем сбора данных и изучающих возможность проведения сравнительных исследований по ряду тематических областей.
- Если национальные статистические данные недостаточны, содержат много пробелов или потенциально предвзяты, важно **обратиться более чем к одному источнику** данных и информации о миграции в соответствующей стране или регионе. За помощью следует обращаться не только к правительственным ресурсам, но и к организациям гражданского общества.

50 Такое сотрудничество может получать поддержку через проекты внешнего сотрудничества ЕС.

51 Такую поддержку необходимо предлагать развивающимся странам, независимо от того, являются ли они странами происхождения, транзита или назначения.

52 См. также вопросы, рекомендованные Конференцией европейских статистиков 2006 г. Европейская экономическая комиссия ООН, 2006 г.: Конференция европейских статистиков, Рекомендации по проведению переписей населения и жилищного фонда за 2010 г., с. 83-93.

53 Исследователи полагают, что в массивы данных следует, по возможности, включать дополнительную информацию о длительности проживания, предыдущей стране проживания, цели миграции, правовом статусе и натурализации.

Надежность источников данных

Для измерения миграционных объемов и потоков, как правило, используются три типа источников: реестры, переписи и выборочные обследования. Все они недооценивают или переоценивают численность мигрантов, в особенности нерегулируемых мигрантов.

Реестры – это постоянно обновляемые системы данных, содержащие информацию о текущем статусе лица. **Реестры населения** (обычно основаны на регистрации места рождения и жительства) широко используются, но регистрационные критерии значительно различаются от страны к стране. Некоторые страны регистрируют временных мигрантов, иностранных студентов и соискателей убежища, тогда как другие не делают этого. Отъезды обычно фиксируются реже, что приводит к недооценке эмиграции и, соответственно, переоценке объемов. Некоторые страны ведут “Реестры иностранных граждан”, содержащие информацию о правовом статусе неграждан на основании **разрешений на проживание и трудоустройство**. Разрешения на проживание и трудоустройство являются хорошим источником информации, хотя и ограничены лицами, в отношении которых действует требование по оформлению разрешения, что не всегда охватывает случаи внутрирегиональной мобильности в рамках регионального сотрудничества с высоким уровнем интеграции (напр., ЕС). Среди других видов реестров, содержащих миграционную информацию, можно назвать те, что занимаются вопросами трудоустройства, доходов и образования. В развивающихся странах такие реестры часто недостаточно хорошо развиты.

Переписи населения – это полный пересчет населения. В них представлены комплексные данные об объемах легально проживающих иммигрантов в данной стране. Хотя перепись считается богатым и полезным источником данных, следует учесть сложность и дороговизну ее реализации и периодичность проведения только раз в десять лет. Перепись, инициированная ООН в 2010 г., является самым свежим примером такого рода.

Исследования предоставляют большой объем информации, но могут быть предвзятыми вследствие процедуры формирования выборки и недопредставленности мигрантов (по ряду причин мигранты меньше участвуют в исследованиях и переписях). Адаптировать существующие источники исследовательских данных часто дешевле и быстрее, чем проводить отдельные “миграционные” исследования. Поэтому стандартизированные модули миграционных переменных можно систематически использовать в текущих национальных и международных исследовательских программах (напр., исследованиях уровня дохода и условий жизни, исследованиях в области демографии и здравоохранения). Исследования в области трудовых ресурсов, выполняемые в большинстве основных принимающих стран, уже включают вопросы о гражданстве и ме-

сте рождения, обеспечивая, таким образом, источник ежегодных данных об объемах.³²⁵⁴

Прочие административные источники данных (визы, отказы во въезде, пересечения границы, выдворения, консульские реестры, источники с данными о соискателях убежища и задержанных нерегулированных мигрантах) помогают сформировать более достоверную и подробную статистику о перемещении (даже при условии сложностей с извлечением статистических данных).

Пример политики № 9

Единая миграционная аналитическая система Грузии

В рамках финансируемой ЕС программы “More for More” [Больше за больше] компетентные грузинские органы, в сотрудничестве с ICMPD и MOM, в настоящее время работают над созданием Единой миграционной аналитической системы. Благодаря сбору данных из разных реестров, система должна существенно улучшить миграционную статистику в стране. Начало работы тестового модуля системы запланировано на 2016 г. Работу системы координирует специальная межведомственная рабочая группа при Государственной комиссии по вопросам миграции.

54 Европейское исследование трудовых ресурсов 2008 г. содержало специальный модуль, посвященный положению мигрантов и их непосредственных потомков на рынке труда. Среди других европейских/международных исследований в области миграции – Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся, Международная программа социальных исследований (проводимая соответственно в более 40-50 странах), Евробарометр, Статистика ЕС о доходах и условиях жизни и Европейское социальное исследование.

3. Циркулярная миграция

3.1. Введение

Спонтанные и нерегулируемые схемы циркулярной миграции существовали всегда, а циркулярная миграция сама по себе – явление не новое. Напротив, существует множество исторических примеров – таких как скандинавские страны⁵⁵ или США – когда вернувшиеся мигранты приносили новые знания, способствуя, таким образом, развитию. Трансграничная циркулярность длительное время была реальностью в разных регионах Пражского процесса, хотя и не называлась “циркулярной миграцией”. Повторяющаяся временная трудовая миграция на сегодня является характерной особенностью государств-членов Содружества Независимых Государств (СНГ), стран Восточного партнерства (ВП), Западно-балканских государств и государств-членов ЕС.

В последние годы концепция циркулярной миграции приобрела особое значение в политической повестке, все больше фигурируя в международных дебатах о связи миграции и развития. Недавние обсуждения вопросов циркулярной миграции и повторяющейся трансграничной мобильности происходят из возрастающего понимания того, что традиционное восприятие миграции как постоянного явления оказывается все более несостоятельным для описания текущих миграционных схем. В процессе глобализации снижение стоимости переезда и коммуникации делают “транснационализм” мигрантов все более привлекательным и распространенным.

- На политическом уровне, директивные органы пытаются оптимизировать пути управления циркулярностью в правовом поле, обеспечив преимущества для всех участников, и создать **“ситуацию тройной выгоды”**.
- Страны назначения могут реагировать на специфические потребности рынка труда;
- Страны происхождения могут до определенной степени снизить давление на рынке труда и получить преимущества от передачи навыков и капитала;
- Индивидуальные мигранты и их семьи могут улучшить свои условия и перспективы, приобрести новые навыки и ресурсы, сохраняя при этом свои транснациональные связи.

Циркулярная миграция не относится к какой-либо конкретной категории мигрантов и охватывает разные миграционные схемы. Она может включать разнообразную типологию мигрантов – от низкоквалифицированных сезонных рабочих до средне – и высококвалифицированных профессионалов, а также от студентов или исследователей до различных предпринимателей.

⁵⁵ Различные формы циркулярности получили распространение в скандинавских странах еще в 1950 годах, когда внедрение свободного перемещения сопровождалось различными соглашениями о переносимости социальных льгот или избежании двойного налогообложения. Сложившаяся в результате этого циркулярность давно признана положительной практикой с точки зрения циркулярной миграции.

Длительность одних циклов циркулярной миграции – небольшая, тогда как другие могут охватывать повторяемые перемещения на протяжении всей жизни, как в ситуациях, когда мигранты выезжают с определенной целью (например, заработать определенные сбережения), на что может потребоваться несколько миграционных циклов, и только затем возвращаются на постоянной основе. Краткосрочная мобильность может превратиться в долгосрочную или постоянную миграцию, преимущественно по личным, трудовым или политическим причинам. Опять же, по причине все более тесных связей, поддерживаемых мигрантами со своими странами происхождения, циркулярность может стать правилом, а не исключением. Соответственно, мигранты, считающиеся “постоянными”, могут, по сути, перемещаться на временной основе. В целом, большинство мигрантов – как низко-, так и высококвалифицированных – в конечном итоге склонны возвращаться, особенно если родная страна предлагает какие-либо стимулы.⁵⁶ Однако циркулярная миграция – это не столько возвращение мигрантов, сколько повторяемое перемещение из страны и обратно. Таким образом, ее можно считать неотъемлемой частью человеческой мобильности, которая не может и, очевидно, не должна быть полностью управляемой. Вместо этого, правительства могли бы попытаться оптимизировать мобильность, на примере успешной политики таких стран, как Швеция (см. ниже).

3.2. Определение циркулярной миграции

Существует несколько определений циркулярной миграции и ни одно из них не является общепринятым. Сам термин имеет разные значения в разных контекстах. Если некоторыми странами назначения циркулярная миграция воспринимается как способ удовлетворения краткосрочных потребностей в рабочей силе без необходимости решения проблем долгосрочной интеграции и социального обеспечения, то для большинства стран происхождения – это инструмент, позволяющий избежать утечки мозгов и увеличить объем получаемых денежных переводов при сохранении тесных связей с диаспорой. Противоречие, связанное с данной концепцией, можно подытожить в двух крайних точках восприятия, согласно которым она воспринимается либо как неудачный подход, либо как решение любой миграционной ситуации.

Ввиду сложности четкого определения циркулярной миграции следует учесть, что краткосрочные (циркулярные) перемещения в целом происходят чаще, чем долгосрочная или постоянная миграция, особенно в зонах свободного перемещения.⁵⁷ Последний факт также признан обновленным Глобальным подходом к миграции и мобильности (ГАММ) ЕС.

ЕС определяет циркулярную миграцию как “форму миграции, управление которой предусматривает некоторую степень легальной циклической мобиль-

ности между двумя странами”.⁵⁸ В то же время, МОМ предложила следующее определение циркулярной миграции: “Беспрепятственное передвижение людей между странами, в том числе временное или долгосрочное, которое может быть полезным для всех участников, если происходит добровольно и связано с потребностями труда стран происхождения и назначения”.⁵⁹ В то же время, нидерландское правительство широко определяет циркулярную миграцию как “миграцию, в которой мигрант успешно проводит достаточно долгое время в разных странах, включая свою страну происхождения”.⁶⁰ Одним из спорных вопросов в политических дебатах связан с тем, что “циркулярный” часто используется как синоним “возвращению”.

В отсутствие четкого и конкретного понятия циркулярной миграции, возможно, лучше и вовсе не стремиться к выработке однозначного определения, чем формулировать спорное. Говоря о циркулярной миграции, можно выделить несколько дополнительных аспектов: Циркулярная миграция выходит за рамки концепции временной или сезонной миграции и должна быть временной, возобновляемой, законной, обеспечивать уважение прав мигрантов и управляться с учетом необходимости оптимизации рынков труда обеих сторон. Большинство миграционных потоков соответствуют первым двум критериям, но не обеспечивают легальность, уважение прав мигрантов и эффективный подбор кадров. К сожалению, циркулярные мигранты продолжают подвергаться различным рискам, лишены защиты и прав.⁶¹

Влияние на развитие стран происхождения имеет определяющее значение для концепции. Циркулярная миграция должна, по возможности, надевать мигрантов новыми навыками и обеспечивать передачу навыков стран происхождения, содействуя при этом инвестиционно-ориентированному использованию денежных переводов и сбережений мигрантов у себя на родине. Созданные транснациональные сети должны быть мобилизованы на благо соответствующей страны происхождения. И, наконец, важными компонентами являются вопросы утечки мозгов и реинтеграции.

Учитывая различия в существующих описаниях, большинство государств-участников ППЗ пришли к общему пониманию того, что соответствующее определение циркулярной миграции должно сочетать описания, предложенные ЕС и МОМ, следующим образом: “Циркулярная миграция является формой миграции, управление которой предусматривает некоторую степень легальной циклической мобильности, способной принести пользу как странам, так и участвующим мигрантам”.

58 Там же

59 COM (2007) 248 финал., Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Комитету по экономическим и социальным вопросам и Комитету регионов о циркулярной миграции и мобильных партнерствах между Европейским Союзом и третьими странами.

60 МОМ, Глоссарий по миграции, серия Международное миграционное право, № 25, 2011 г., см.: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Circular-migration>

61 Министерство иностранных дел (2008), Политический меморандум по международной миграции и развитию 2008, Гаага: Министерство иностранных дел, с. 9.

56 Выступление проф. Рональда Скелдона, Совместный стартовый семинар ПП2 и ПП3, 25-26 сентября 2012 г., Будапешт.

57 Там же

3.3. Организация циркулярной миграции⁶²

Циркулярная миграция может происходить в рамках конкретных программ или схем, регулируемых участвующими государствами, или по причине повышенной мобильности и содействия спонтанной миграции (напр., Швеция). *“Она означает непрерывное участие мигранта в жизни как родной, так и приемной страны; обычно она предполагает как возвращение, так и повторение”*.⁶³ Однако некоторые подходы, все еще основанные на дискриминационных правилах прошлых программ гастарбайтерства, лишают трудящихся-мигрантов их прав и могут привести к негативным социальным последствиям как в принимающих, так и в отправляющих странах.

Схемы циркулярной миграции (СЦМ) в первую очередь направлены на достижение гибкости в удовлетворении потребностей в иностранной рабочей силе в странах назначения. Для обеспечения потребностей в трудовых ресурсах определенных секторов рынка труда на двустороннем уровне могут заключаться меморандумы о взаимопонимании, соглашения о квоте на привилегированный въезд и осуществляться обмен письмами. СЦМ чаще всего являются частью более широких схем двустороннего сотрудничества, не обязательно связанных исключительно с вопросами управления миграцией. Льготные квоты на въезд могут определяться, например, вслед за подписанием двусторонних соглашений о реадмиссии. Задействованные стороны могут ограничить целевую группу по гражданству, секторам деятельности, временам года, разрешенной длительности пребывания, запрашиваемой периодичности возвращения и пр.

СЦМ часто охватывают страны, характеризующиеся значительными различиями в условиях жизни, уровнях заработной платы, экономического развития, образования и пр. Эти отличия в реалиях превращают применение предусмотренных ограниченных периодов пребывания в серьезную проблему, в том числе по причине разности видения и интересов в области управления временной миграцией в странах происхождения и назначения. Временность трудоустройства также может представлять собой существенный отрицательный стимул, не позволяющий работодателям инвестировать в подготовку и развитие навыков нанятых трудящихся-мигрантов. Уровень профессионализма и склонность последних к интеграции в принимающей стране также определяется ограниченным периодом пребывания, из-за чего мигранты пытаются заработать как можно больше, ограничивая свои расходы для максимального накопления сбережений. Это вынуждает их работать сверхурочно, соглашаться на менее благоприятные условия труда и неадекватные жилищные условия и пр. Такая стратегия чревата рисками для здоровья, истощением, социальной сегрегацией и изоляцией.

Законодательство, регулирующее циркулярную миграцию, редко связано с самой концепцией и состоит из положений о визе, разрешений на про-

живание и трудоустройство или национальной политики в области рынка труда. Необходимые процедуры могут начинаться в стране-источнике и продолжаться в стране назначения, при этом в них могут быть задействованы иммиграционные службы, Министерства иностранных дел, внутренних дел или труда, государственные и/или частные службы занятости, частный сектор, профсоюзы, диаспорные организации и пр.

Для содействия циркулярной миграции и повышения ее положительного эффекта могут применяться разные меры. В странах происхождения существующие информационные каналы о работе, процедурах, условиях и рисках должны сопровождаться дополнительной предотъездной помощью. Аналогично, страны назначения могли бы предоставлять послеприездную помощь, включая базовый ориентационный курс, языковые курсы, юридическую консультацию и пр. в целях поддержания вновь прибывших и повышения степени социальной сплоченности. Сложности организации таких программ помощи связаны с объемом инициатив, ответственностью за них и их финансированием. Кто должен нести за это ответственность – сами мигранты, их страны происхождения, целевые страны назначения или будущие работодатели? Следует также принимать во внимание потенциальное негативное влияние циркулярной миграции, включая утечку и растрату мозгов, а также возможные пути их предотвращения.

Можно утверждать, что циркулярная миграция является тем, во что ее решат превратить директивные органы. Успешная реализация потребует, в первую очередь, установления конкретных целей, которые были бы понятны всем задействованным субъектам. Следующим шагом необходимо оценить осуществимость этих целей, а также эффективность имеющихся потенциальных средств воздействия. К сожалению, большинство стран происхождения и назначения редко ведут диалог или согласуют конкретные меры. Более того, усилия по мониторингу и оценке ситуации в целом недостаточны. Некоторые страны предпочитают систему баллов, другие руководствуются системой, ориентированной на спрос, однако на сегодня происходит сближение этих двух подходов.⁶⁴

Среди общих трудностей, указанных государствами-участниками – поиск путей оптимизации возвращения и реинтеграции мигрантов, регулирование процедур найма, оптимизация подбора кадров, более активное привлечение гражданского общества и частного сектора и повышение студенческой мобильности. В то время как принимающие страны уделяют первоочередное внимание обеспечению возвращения низкоквалифицированных мигрантов, страны происхождения пытаются привлечь обратно высококвалифицированных граждан (включая студентов). Первым шагом к этому могла бы стать организация малых пилотных проектов в области циркулярной миграции. Однако разным регионам могут потребоваться разные подходы.

62 Сводная информация о текущем состоянии дел в государствах-участниках ППЗ, включая примеры положительной практики, представлена в разделе “Обзорная информация”.

63 Кэтрин Ньюленд, Довелин Агуньяс, Аарон Терразас (2008), Обучение действием: Опыт циркулярной миграции, ДС, Институт миграционной политики, с. 2.

64 Выступление проф. Хольцманна, 2-й совместный семинар ПП2 и ППЗ, 7-8 февраля 2013 г., Прага

Политические трудности, присущие концепции циркулярной миграции:

- отсутствие надежных статистических данных;
- изменение статуса пребывания на постоянный;
- отсутствие четкой политики в области циркулярной миграции;
- отсутствие интеграции мигрантов в принимающих странах;
- различные препятствия на пути к достижению “ситуации тройной выгоды”.

Прочие существенные трудности, озвученные участниками, касаются путей решения проблемы развития человеческого потенциала в миграционном контексте, роли воссоединения семьи в контексте циркулярной миграции, целесообразности игнорирования вопросов интеграции⁶⁵ в контексте циркулярной миграции, а также преодоления других барьеров – от вопросов переносимости до обязательной военной службы – для оптимизации циркулярной миграции.

Ограниченные схемы требуют значительных финансовых и организационных ресурсов для обеспечения справедливой заработной платы, страховки, жилья, проезда или затрат на обоснование работников-мигрантов, а также, по возможности, выплаты за повторный въезд. Эти средства должны быть четко распределены между странами-источниками и принимающими странами, а также между частным и государственным сектором. В свете этих затрат способствовать спонтанной и более широкой трансграничной мобильности может, по сути, являться более эффективным, дешевым, искренним и конструктивным подходом к выполнению заявленных амбиций.

Также существуют разные мнения относительно того, кто является целевой группой циркулярной миграции – высоко – или низкоквалифицированные мигранты, сотрудники сектора, испытывающего дефицит (напр., медсестры и врачи) или студенты, исследователи и преподаватели. Должна ли концепция преследовать цель поставки дешевой рабочей силы, борьбы с утечкой мозгов или превращения трудовых мигрантов в настоящих субъектов развития? Нейтральный, основанный на спросе подход мог бы более целенаправленно учитывать потребности национального рынка труда и интересы частного сектора по обе стороны, успешно согласуя, таким образом, интересы безопасности принимающих стран с надеждами стран происхождения на развитие. Больше внимания следует уделять вопросу оптимального согласования общих целей стран происхождения и назначения с личными интересами индивидуальных мигрантов.

В свете разнообразных ожиданий, возлагаемых на циркулярных мигрантов, следует более пристально рассмотреть меры по вознаграждению таких

мигрантов за их вклад в развитие стран происхождения. К сожалению, ни ограниченное количество мигрантов, участвующих в пилотных схемах, ни незначительное количество таких пилотных схем не отражают эти ожидания. Тем не менее, следует надеяться, что полученный опыт и извлеченные уроки в результате реализации ограниченных схем можно использовать для расширения количественного измерения аналогичных программ в будущем.

Подход, учитывающий интересы мигрантов, также касается оптимальной длительности циклов циркулярной миграции. Необходимо предусмотреть достаточный адаптационный и осознательный период за рубежом с учетом интересов и инвестиций работодателей и желаемого развития человеческого капитала. Временные трудовые договоры не только позволят мигрантам восстановить финансовые затраты, связанные с миграцией, но и накопить человеческий и финансовый капитал, который предстоит мобилизовать по возвращении. Влияние циркулярных мигрантов на развитие также будет зависеть от численности возвращающегося населения, его социальной значимости, городского или сельского характера миграции и возвращения, качества, количества и специфики приобретенных навыков, а также существования политики, расширяющей возможности инвестирования и создания новых предприятий.

К сожалению, схемы циркулярной миграции в части процедуры отбора и найма, длительности контракта, признания квалификации и пр. лишены гибкости. Серьезную проблему представляет собой разница в интерпретации конкретных навыков, необходимых для выполнения работы, а также отсутствие актуальных баз данных кандидатов и вакансий. Структурированный доступ к трудоустройству остается скорее исключением. Ограниченность консультаций, предоставляемых национальными органами частному сектору, еще больше снижает мотивацию работодателей к участию в процессе.

В отличие от временной миграции, СЦМ акцентируют повторяемость как отличительную характеристику. Их реализация также требует более развитой базовой структуры, в том числе значительных финансовых и организационно-технических ресурсов государственного или частного сектора по обе стороны процесса. Это же касается и малых пилотных схем. Используя хорошо разработанные механизмы, направленные на урегулирование мобильности избранных трудящихся-мигрантов, и обеспечивая при этом их возвращение, СЦМ могут предусматривать какую-то награду за повторный въезд (напр., предлагаемую страной назначения за возвращение в страну происхождения). Кроме того, циркулярные мигранты должны иметь право на повторный въезд в страну назначения и ходатайствовать об оформлении возобновляемого пребывания, а также менять своих работодателей.

Процесс реинтеграции может формироваться под воздействием конкретного места реинтеграции и длительности миграционного опыта. Факторы, мотивирующие возвращение, в конечном итоге, могут играть решающую роль в обеспечении влияния индивидуальных репатриантов на развитие. Большое значение имеет дружественная по отношению к репатриантам институциональная среда, в том числе меры, вознаграждающие вклад циркулярных мигрантов в развитие. Вместо того чтобы рассматривать возвращение исключительно под углом безопасности, его целесообразнее

⁶⁵ По сути, чем выше степень интеграции мигрантов, тем более вероятно, что они останутся в принимающей стране. В то же время, реинтеграция должна быть специфичной для каждой страны и каждого человека, а не полагаться на общие схемы.

воспринимать с позиций, ориентированных на развитие. Следовательно, необходимость создания новых структурных и институциональных механизмов может возникнуть по обе стороны процесса.

И, наконец, влияние на развитие очень сложно оценить, к тому же, следует различать, по сути, два разных вида влияния – оказываемое во время нахождения циркулярных мигрантов находится за рубежом и после их возвращения. Во время нахождения за рубежом (напр., в плане финансового, человеческого и социального капитала) влияние не будет значительно отличаться от того, которое оказывается другими формами миграции. С другой стороны, предполагается, что циркулярные мигранты будут отправлять домой больше денежных переводов, которые затем находят более инвестиционно-ориентированное применение. Теоретически, они также должны более эффективно мобилизовать социальные сети, налаженные в странах назначения, на благо своей страны происхождения. Поскольку циркулярных мигрантов, как правило, отбирают с учетом имеющихся у них образования и навыков, их отъезд может вызвать значительную потерю человеческого капитала (пусть и кратковременную), если только соответствующей политикой не предусмотрены меры по компенсации утечки мозгов. С другой стороны, любые навыки, приобретенные за рубежом, могут принести пользу родине по возвращении.

Существует значительный недостаток данных и свидетельств фактического влияния циркулярных мигрантов на развитие, а также реальности достижения предполагаемого сценария “тройной выгоды”. В плане влияния на развитие наибольшее внимание уделяется денежным переводам и их продуктивному использованию. Информация об аккумулированном человеческом капитале, накоплениях или инвестициях, вложенных вернувшимися мигрантами, недостаточна. В силу этого, очень сложно извлечь полезные уроки или положительную практику из предыдущего опыта. Для обеспечения успешной реализации схем циркулярной миграции и определенной устойчивости по прошествии времени, требуется постоянный мониторинг и оценка. Получение таких свидетельств потребует продолжительных исследований, а не просто статистических данных. Циркулярную миграцию можно измерить только после возвращения. Это может предусматривать использование данных о визах (постоянных/временных, возобновляемых/невозобновляемых и пр.) или распространение анкет о намерениях мигрантов.

3.4. Национальные подходы к политике в области циркулярной миграции

Большинство государств-участников ППЗ в явном виде включили подход, учитывающий влияние миграции на развитие, в свои национальные миграционные стратегии и планы развития. В некоторых странах-источниках циркулярная миграция фигурирует среди выраженных приоритетов политики в области управления миграцией. Несмотря на то, что большинство государств-участников не имеют четкой политики в области циркулярной миграции или ее юридического определения, было инициировано несколько пилотных программ и схем, основанных на двусторонних соглашениях между разными странами происхождения и назначения. Помимо этого, не-

которые страны назначения способствуют разным формам повторяемой трудовой миграции и временного трудоустройства иностранной рабочей силы. Эти подходы вплотную приближаются к концепции циркулярной миграции в описанном выше понимании. В целом, миграционная политика в государствах-участниках ППЗ предусматривает многочисленные положения о сезонной, краткосрочной или временной миграции, трансграничной мобильности и возвратной миграции, которые тесно связаны с циркулярной миграцией.

Отвечая на вопрос, что является собой циркулярная миграция и как конкретно она должна быть организована, государства-участники ППЗ выразили разные мнения о необходимости введения ограничений по гражданству, длительности и секторам рынка труда. Если некоторые страны приветствуют мигрантов любой национальности, другие отдают предпочтение гражданам стран, с которым у них заключены межправительственные соглашения. И, наконец, некоторые страны пытаются привлекать мигрантов из стран со схожей культурной и языковой средой для облегчения процесса интеграции.

Несколько стран рассматривают циркулярную миграцию как более прогрессивную форму сезонной миграции и поэтому предлагают ограничить ее длительность периодом от трех до шести месяцев. По завершении работ трудящиеся-мигранты должны будут немедленно вернуться домой. В то же время, другие государства выступают за более длительные миграционные циклы – от девяти месяцев до полутора года, что позволит успешно извлекать преимущества, ожидаемые от циркулярной миграции. И, наконец, некоторые страны полагают, что любое пребывание сроком более одного года уже не является временной миграцией и поэтому нежелательно, так как предоставляет мигрантам права, связанные с проживанием на более постоянной основе. Таким образом, временные рамки циркулярной миграции зависят от миграционной политики участвующих государств, а также расстояния между ними.

Ключевые выводы о циркулярной миграции в государствах-участниках ППЗ:

- Большинство стран **не имеют определения циркулярной миграции** и не упоминают ее в своем соответствующем законодательстве.
- Многие страны в настоящее время адаптируют свое национальное миграционное законодательство к соответствующему **праву ЕС** или уже сделали это.
- Некоторые государства-участники недавно инициировали **первые пилотные проекты по циркулярной миграции**. В соответствующих случаях Партнерство в области мобильности могло бы представить соответствующую основу для создания аналогичных инициатив. Однако в силу сохраняющегося экономического спада и его политического влияния большинство принимающих стран не желают вводить новые схемы или увеличивать приток временных трудовых мигрантов.

- **Россия** остается ключевой страной назначения для большинства государств СНГ. Она не имеет определения циркулярной миграции или касающихся ее правовых положений, но при этом осуществляет целевой найм временных трудовых мигрантов.
- Следует подчеркнуть необходимость повышения **качества данных**. Вследствие свободного передвижения в пределах региона ЕС и СНГ, существует лишь незначительное количество качественных данных о потоках циркулярной миграции.⁶⁶
- Хотя циркулярная миграция преимущественно связана с трудоустройством, данную концепцию также можно применить **к получению образования**. Большинство стран-источников стремятся вернуть своих студентов по окончании их учебы.
- Несколько стран-источников страдают от интенсивной **утечки мозгов** и нуждаются в **высококвалифицированных работниках**. Значительные усилия прилагаются для привлечения иностранных инвесторов, а также состоятельных или высококвалифицированных репатриантов.

Большинство стран соглашаются с тем, что циркулярная миграция должна быть направлена, в первую очередь, на удовлетворение потребностей работодателей и существующих секторы, испытывающие нехватку рабочей силы. Такая постановка вопроса также связана с тем, что большинство их национальных законодательств устанавливают ежегодные квоты на приезжающих трудящихся-мигрантов, которые не следует игнорировать или упразднить. Существует общее мнение, особенно среди стран назначения, что циркулярная миграция должна быть нацелена только на низкоквалифицированные секторы (связанные с сезонной работой), а не на профессии, требующие существенных инвестиций в человеческие ресурсы или долгосрочного присутствия нанятого персонала. Высококвалифицированные профессии, такие как работники сферы образования или здравоохранения, составляют исключение. Что касается сектора здравоохранения, где потребность в рабочей силе постоянная, то циркулярная миграция могла бы послужить толчком для получения политической поддержки. В то же время, мобильных космополитов вряд ли стоит причислять к циркулярным мигрантам, поскольку циркулярная миграция предполагает значительный потенциал развития и сохранение прочных связей с общиной на родине.

Для усиления потенциального влияния эмигрантов на развитие, страны-источники считают своей первоочередной задачей улучшение защиты своих граждан за рубежом, предотвращая при этом утечку и растрату мозгов. Квалифицированная миграция или «утечка мозгов» в частности могут иметь довольно отрицательный эффект на экономику стран, отправляющих мигрантов, особенно небольших. В то время как последние вложили значительные сред-

ства в образование своих студентов, выгоды от этих инвестиций получают страны назначения, когда бывшие студенты принимают решение о переезде и трудоустройстве за рубежом. Безусловно, эмиграция является эффективным способом сокращения несоответствия между предложением и фактическим спросом на квалифицированных работников в развивающихся странах, способствуя таким образом обеспечению оптимального распределения неиспользованных человеческих ресурсов. Однако в секторах, испытывающих дефицит рабочей силы, это становится проблемой. С одной стороны, мигрантам не следует создавать препятствий в использовании их права на свободу передвижения, однако с другой, государства должны предпринимать меры по защите уязвимой экономики от потери человеческих ресурсов.

Возможные меры по предотвращению утечки мозгов⁶⁷:

- этический найм в чувствительных секторах, таких как здравоохранение, особенно на маленьких и уязвимых рынках труда. Это достигается наймом по двусторонним трудовым соглашениям;
- инвестиции стран назначения в подготовку и образование в странах происхождения. Эти инвестиции должны быть пропорциональны потерям, понесенным последними;
- удержание квалифицированных рабочих добровольными средствами;
- оптимизация целевых субсидий в высшем образовании.

С учетом этих задач концепция циркулярной миграции по своей природе несет в себе потенциальную добавочную ценность. Однако многие страны выразили свою обеспокоенность по поводу размытости концепции и конкретных путей ее практической реализации. Последнее опасение усиливается еще и тем, что страны-источники остаются в значительной мере зависимы от готовности целевых стран назначения сотрудничать в создании механизмов циркулярной миграции.⁶⁸ Усилия принимающих стран направлены на преодоление существующей нехватки рабочей силы и решение социально-экономических проблем, связанных со старением, посредством более структурированного и урегулированного трудоустройства. По их мнению, циркулярная миграция является инструментом по предотвращению нелегального въезда, ограничению неформальной экономики и избеганию долгосрочной или постоянной иммиграции.

67 ОБСЕ, МОМ, МОТ, с. 83

68 Текущая политическая ситуация, сложившаяся после успехов антииммиграционных партий в ЕС и Европейском Парламенте на выборах в мае 2014 г., а также непрекращающаяся борьба большинства стран в регионе по восстановлению после экономических кризисов при высоких уровнях безработицы может сковать политическую волю по обе стороны процесса.

66 В настоящее время в России создается новая база данных, включающая информацию об оформленных разрешениях на трудоустройство, странах происхождения и пр.

Рекомендации в области политики по оптимизации циркулярной миграции

1. Общие положения

- Концепция циркулярной миграции касается не только определения **ограниченных схем**, но и **спонтанных временных и циркулярных потоков** через границу, которые всегда существовали в той или иной форме. Поэтому правительствам следует пытаться направлять и контролировать естественные спонтанные временные и циркулярные потоки только в тех случаях, когда такие действия могут принести **пользу**.
- В формировании соответствующей политики могут участвовать **различные субъекты**: Иммиграционные службы, Министерства иностранных дел, внутренних дел или труда, государственные и/или частные службы занятости, частный сектор, профсоюзы, диаспорные организации и пр.
- Следует подчеркнуть важность **проведения различий между высоко- и низкоквалифицированными мигрантами**: Если страны назначения с удовольствием принимают первых, то прибытие последних преимущественно воспринимается как проблема или риск. Роль квалифицированных мигрантов как субъектов развития может иметь значение в свете денежных переводов, возвратной миграции и передачи навыков. В то же время, отсутствие интеграции низкоквалифицированных мигрантов может привести к формированию группы лиц, лишенных прав – сценарий, пагубный для самих мигрантов, принимающего общества и страны происхождения.
- Ввиду сложности четкого определения циркулярной миграции следует учесть, что **краткосрочные (циркулярные) перемещения** в целом происходят чаще, чем долгосрочная или постоянная миграция, особенно в зонах свободного перемещения.⁶⁹ Разным регионам могут потребоваться разные подходы.
- Циркулярная миграция должна наделять мигрантов **новыми навыками** и обеспечивать передачу навыков странам происхождения, содействуя при этом инвестиционно-ориентированному использованию денежных переводов и сбережений мигрантов у себя на родине.
- Созданные **транснациональные сети** должны быть мобилизованы на благо стран происхождения и назначения.
- Решение проблем **вопросы утечки мозгов и реинтеграции** являются важными компонентами циркулярной миграции.
- Циркулярная миграция, также как возвратная миграция и реинтеграция, должны фигурировать в **национальных стратегиях развития** соответствующих стран происхождения.

- Можно утверждать, что циркулярная миграция является тем, во что ее решат превратить директивные органы. Успешная реализация потребует, в первую очередь, установления **конкретных целей**, которые были бы понятны всем задействованным субъектам. Следующим шагом необходимо оценить осуществимость этих целей, а также **эффективность** имеющихся потенциальных средств воздействия. И, наконец, усилия по **мониторингу и оценке** все еще недостаточны, что требует дальнейших политических шагов.

2. Содействие цикличной мобильности трудящихся-мигрантов

- Большинство государств-участников согласилось с тем, что циркулярная миграция должна быть направлена, в первую очередь, на удовлетворение потребностей работодателей и существующие секторы, испытывающие нехватку рабочей силы. Такая постанова вопроса также связана с тем, что большинство национальных законодательств устанавливают **ежегодные квоты** на приезжающих трудящихся-мигрантов, которые не следует игнорировать или упразднить.
- Существует общее мнение, что циркулярная миграция должна быть нацелена только на **низкоквалифицированные секторы** (связанные с сезонной работой), а не на профессии, требующие существенных инвестиций в человеческие ресурсы или долгосрочного присутствия нанятого персонала.
- Консультирование циркулярных мигрантов по вопросам **возвращения и реинтеграции** должно происходить за несколько месяцев до их возвращения. Консультации с потенциальными работодателями в стране происхождения должны проводиться на начальном этапе. Необходимо активно рекламировать резюме (будущих) репатриантов. Для повышения степени занятости репатриантов необходимо должным образом учитывать потребности потенциальных работодателей, а также вопросы признания и аттестации приобретенных за рубежом навыков. Чтобы достичь эффекта мультипликации, репатриантам также следует оказывать помощь в организации возможностей передачи своего опыта и новых приобретенных навыков.
- Мигранты могут играть важную роль в содействии **торговле** между странами. Предприниматели, рожденные за рубежом, обладают глубокими знаниями деловой практики, языка и религии в странах происхождения. Они обладают преимуществом в сфере трансграничной торговли, а их знания также могут принести пользу другим предпринимателям, задействованным в экспортно-импортной деятельности. Правительствам следует дальше развивать и использовать этот потенциал.
- Для **повышения уровня прозрачности и усиления конкуренции** на рынке денежных переводов государствам следует создать платформы для сравнения существующих каналов денежных переводов.

⁶⁹ Последний факт также признан обновленным Глобальным подходом к миграции и мобильности (GAMM) ЕС (2011 г.).

- Следует оценить, могут ли **иностранцы студенты остаться** в стране назначения на несколько месяцев после окончания учебного заведения для поиска работы.
- В целях оптимизации циклической мобильности и спонтанной миграции (см. пример Швеции) мигрантам следует предоставить право уезжать в свою страну происхождения, не теряя при этом **возможности вернуться** в страну назначения без излишних препятствий.
- Циклическая мобильность должна сопровождаться информационно-просветительскими кампаниями по **возможностям инвестирования** у себя на родине.
- Циркулярную миграцию можно дополнительно оптимизировать через **совместные институциональные программы** между школами, медицинскими учреждениями, компаниями и пр.
- Мигрантам следует предоставить все необходимые права в отношении **переносимости** накопленных ими прав на социальное обеспечение и социальные пособия.
- Что касается **Директивы о голубых картах**, то меры по оптимизации циркулярности могли бы касаться упрощения процедур въезда для лиц, ранее легально проживавших в ЕС определенное время (не только в качестве высококвалифицированных работников, но и во время учебы или другой учебно-подготовительной деятельности).
- **Законодательство**, регулирующее циркулярную миграцию, по сути, состоит из положений о визе, разрешений на проживание и трудоустройство или национальной политики в области рынка труда. Необходимые процедуры могли бы начинаться в стране-источнике и продолжаться в стране назначения.
- Страны назначения могли бы предоставлять послеприездную помощь, включая базовый ориентационный курс, языковые курсы, юридическую консультацию и пр. в целях поддержания вновь прибывших и повышения степени социальной сплоченности. Сложности организации таких программ помощи связаны с объемом инициатив, ответственностью за них и их финансированием.
- **Законодательная база** в странах происхождения и назначения должна способствовать периодичной трансграничной мобильности трудящихся-мигрантов. Можно попытаться задействовать диаспору и сделать возвращение более привлекательным, повышая осведомленность мигрантов о возможностях инвестирования на родине. Обе стороны также могли бы поощрять совместные институциональные программы между школами, медицинскими учреждениями, компаниями и пр.
- Если циркулярного мигранта нанимают для выполнения того же вида работ, что и местных работников, он должен иметь право на получение **зарплаты, аналогичной той, которую предлагают местным работникам**. Такое справедливое отношение даст мощный толчок развитию и будет препятствовать возникновению эксплуатации.

- В свете значительных затрат на создание схем циркулярной миграции (СЦМ), способствование спонтанной и более широкой трансграничной мобильности может, по сути, являться **более эффективным, дешёвым, искренним и конструктивным подходом** к выполнению заявленных амбиций.
- Нейтральный, **основанный на спросе подход** мог бы более целенаправленно учитывать потребности национального рынка труда и интересы частного сектора по обе стороны, потенциально примирить согласия интересы безопасности принимающих стран с надеждами стран происхождения на развитие. Настоятельно рекомендуется рассмотреть возможности создания системы, основанной на спросе, при которой работодатели могут нанимать циркулярных мигрантов при определенных условиях.
- Больше внимания следует уделять вопросу оптимального согласования общих целей стран происхождения и назначения **с личными интересами индивидуальных мигрантов**.
- В свете разнообразных ожиданий, возлагаемых на циркулярных мигрантов, следует намного более пристально рассмотреть возможность применения мер по **вознаграждению** таких мигрантов за их вклад в развитие стран происхождения.
- Подход, учитывающий интересы мигрантов, также касается оптимальной **длительности циклов циркулярной миграции**. Необходимо предусмотреть достаточный адаптационный и осознательный период за рубежом с учетом интересов и инвестиций работодателей и желаемого развития человеческого капитала. Временные трудовые договоры не только позволят мигрантам восстановить финансовые затраты, связанные с миграцией, но и накопить человеческий и финансовый капитал, который предстоит мобилизовать по возвращении.

3. Оптимизация влияния циркулярной миграции на развитие

- Стратегия трудовой миграции, в том числе циркулярной миграции, должна согласовываться с **национальными стратегиями и целями развития**.
- **Влияние** циркулярных мигрантов **на развитие**, помимо прочего, будет зависеть от численности населения, его социального статуса, городского/сельского характера миграции и возвращения, степени интеграции и включения в стране назначения и на рынке труда в частности, качества, количества и специфики приобретенных навыков, а также существования политики, расширяющей возможности реинтеграции, инвестирования и создания новых предприятий.
- Влияние на развитие очень сложно оценить, однако оно, безусловно, оказывает значительное **воздействие на принимающую страну**.
- Поскольку циркулярные мигранты могут обладать навыками и квалификацией, востребованной в их странах/общинах происхождения, их

отъезд может вызвать значительную потерю человеческого капитала (пусть и кратковременную), если только соответствующей политикой не предусмотрены меры по компенсации **утечки мозгов**. С одной стороны, мигрантам не следует создавать препятствий в использовании их права на свободу передвижения, однако с другой, необходимо предпринимать меры по защите уязвимой экономики от потери человеческих ресурсов. Возможные государственные меры предусматривают следующее:

- создание стимулов для **возвращения человеческого капитала** (не обязательно только физического возвращения, но также виртуального и временного возвращения);
- адаптация **системы образования** путем подготовки большего количества специалистов в областях, подверженных эмиграции;
- регулирование **рынка труда**, обеспечивая возможность квалифицированному персоналу работать по специальности.
- Меры по **возвращению и реинтеграции** оказались наиболее успешными в тех случаях, когда они были ориентированы на развитие. Такой подход может потребовать создания новых структурных и правовых институциональных механизмов по обе стороны миграционного процесса.
- Влияние мигрантов по возвращении на **развитие человеческого потенциала** зависит от успеха реинтеграции на рынке труда и в обществе, качества навыков, “привезенных обратно”, и национальной и местной способности обеспечить использование таких навыков на национальном рынке труда.

4. Создание схем циркулярной миграции (СЦМ)

- СЦМ чаще всего являются частью **более широких схем двустороннего сотрудничества**, не обязательно связанных исключительно с вопросами управления миграцией. Льготные квоты на въезд могут определяться, например, вслед за подписанием двусторонних соглашений о реадмиссии. Задействованные стороны могут ограничить целевую группу по гражданству, секторам деятельности, временам года, разрешенной длительности пребывания, запрашиваемой периодичности возвращений и пр.
- СЦМ часто охватывают страны, характеризующиеся значительными различиями в условиях жизни, уровнях заработной платы, экономического развития, образования и пр. Эти **отличия в реалиях** превращают применение предусмотренных ограниченных периодов пребывания в серьезную проблему, в том числе по причине разности видения и интересов в области управления временной миграцией в странах происхождения и назначения.
- Схемы циркулярной миграции (СЦМ) в первую очередь направлены на достижение гибкости в удовлетворении **потребностей в иностран-**

ной рабочей силе в странах назначения.

- Из пилотных схем циркулярной миграции можно извлечь полезные уроки и определить потенциальные действия на будущее. Следует полагать, что полученный опыт и **извлеченные уроки** в результате реализации ограниченных схем можно использовать для расширения количественного измерения аналогичных программ в будущем. В зависимости от результатов и успехов таких проектов, можно разрабатывать будущие изменения в национальное законодательство, предусматривающие более четкую отсылку и системный политический подход к циркулярной миграции.
- Ограниченные схемы требуют **значительных финансовых и организационных ресурсов** для обеспечения справедливой заработной платы, страховки, жилья, проезда или затрат на обоснование работников-мигрантов, а также, по возможности, вознаграждения за повторный въезд. Эти средства должны быть четко распределены между странами-источниками и принимающими странами, а также между частным и государственным сектором. Можно также рассмотреть возможность предоставления бесплатного жилья.
- **Общий контракт** о конкретных правах и обязанностях обеих сторон должны подписывать как работодатели, так и трудящиеся-мигранты.
- Кроме того, им также необходимо подписать **четкий трудовой контракт**, определяющий заработную плату, обязанности и другие соответствующие аспекты труда, включая вопросы транспорта, проживания или здравоохранения.
- С целью обеспечения интересов как нанятых мигрантов, так и их работодателей, показатели труда работников должны оцениваться работодателем, а в случае одобрения – использоваться для **упрощения повторного возврата** по той же схеме. Такая мера может существенно сэкономить время и деньги, затрачиваемые на набор и обучение новых работников. Кроме того, она будет серьезно сдерживать трудящихся-мигрантов от желания остаться в стране нелегально. После нескольких лет успешной циркулярности мигрантам следует предоставлять **упрощенный доступ к постоянной работе или разрешение на проживание**.
- Для предотвращения рисков злоупотреблений или эксплуатации циркулярным мигрантам следует предоставить **возможность смены своего работодателя**.
- Для повышения степени влияния схем циркулярной миграции на развитие СЦМ предпочтительно осуществлять на **местном или областном уровне**.
- Для обеспечения положительного влияния рекомендуется осуществлять **координацию и сотрудничество** между отправляющими и принимающими организациями и сообществами, напр., в отношении передачи знаний, продуктивного использования денежных переводов или постоянной подготовки нанятых работников.

- Кроме того, схемы циркулярной миграции также можно активно применять для **развития национальных общин**, организовав подготовку или предоставляя помощь по улучшению общих условий жизни. И, наконец, по возвращении мигрантам можно оказывать поддержку в создании малых предприятий или организаций гражданского общества.
- Модели найма (высоко) квалифицированных трудящихся-мигрантов следует разрабатывать с учетом необходимости предотвращения **утечки мозгов**. Соответствующих мигрантов следует нанимать в секторах, которые могут извлечь эффективную пользу из знаний и опыта труда, приобретенного за рубежом. Соответственно, вернувшимся трудящимся-мигрантам необходимо предоставлять возможности трудоустройства, позволяющие им мобилизовать свои вновь приобретенные навыки.
- Все субъекты, участвующие в создании схем циркулярной миграции, должны доверять друг другу и преследовать **четкую общую цель**. С самого начала необходимо обеспечить тождественность толкования ключевых элементов программы (“секторы, испытывающие нехватку рабочей силы” и пр.). Необходимо четко определить требуемые навыки и механизмы их признания.
- В то же время, **рамки проекта** должны обладать максимальной гибкостью для возможности адаптации к непредвиденным обстоятельствам. Так, СЦМ необходимо разрабатывать таким образом, чтобы они не были подвержены влиянию резких изменений в политической системе.
- Целевые **страны происхождения** следует активно привлекать к созданию и реализации проекта с самого начала. Преимущества, предоставляемые подписанием контрактов с частными или государственными агентствами занятости, следует рассматривать в каждом случае отдельно.
- СЦМ должны сопровождаться комплексным **оценочным механизмом**, позволяющим изучать полученный опыт как в отношении положительной практики, так и неудач.
- СЦМ должны поддерживаться **законодательной базой** обеих сторон.
- Хотя ожидания участвующих стран-партнеров имеют чрезвычайную важность при разработке СЦМ, такие схемы, тем не менее, должны в первую очередь учитывать интересы индивидуальных трудовых мигрантов. Такой **подход, основанный на интересах мигрантов**, является намного более перспективным с точки зрения успешной реализации проекта и устойчивости его результатов.
- Поскольку работодатели могут пытаться удержать опытных циркулярных мигрантов (особенно тех, кто прошел специальное обучение и пр.), **ротация работников** со временем может потерять свою привлекательность. Поэтому для такого сценария следует предусмотреть соответствующие политические подходы.

- Для обеспечения успешной реализации схем циркулярной миграции и определенной устойчивости по прошествии времени, требуется постоянный **мониторинг и оценка**. Получение таких свидетельств требует продолжительных исследований, а не просто статистических данных. Циркулярную миграцию можно измерить только после возвращения. Это может предусматривать использование данных о визах (постоянных/временных, возобновляемых/невозобновляемых и пр.) или распространение анкет о намерениях мигрантов.

Пример политики № 10

Немецкая программа “гастарбайтеров” 1960-х и 1970-х годов⁷⁰

Опираясь на опыт других нанимающих стран, немецкая программа “гастарбайтеров” была довольно сложной, с высокой долей участия государства и двусторонними соглашениями со странами происхождения. Работники нанимались на ограниченный период времени и были ограничены в своем выборе рынка труда и правах проживания (напр., в отношении воссоединения семьи). Идея состояла в обеспечении “ротации” без поселения в Германии на постоянной основе в целях предотвращения каких-либо значительных социальных или культурных последствий. Более того, предполагалось, что гастарбайтеры должны соглашаться на относительно низкую оплату и менее благоприятные условия труда, быть ограниченными в возможности выдвижения требований, касающихся социальной инфраструктуры, и не должны участвовать в акциях за улучшение условий труда.

Однако к 1969 г. официально было взято на работу менее половины гастарбайтеров, при этом большинство прибыло, подав заявку в консульства Германии на основании индивидуальных предложений трудоустройства. Зачастую это было формой воссоединения семьи, поскольку работники, уже находившиеся в Германии, могли обратиться к своему работодателю с просьбой об оформлении именного приглашения на своего мужа или жену. Детей часто привозили в качестве “посетителей”, другие рождались в Германии. Количество случаев незадокументированного въезда также возрастало, а государственные органы иногда закрывали на это глаза, автоматически предоставляя урегулированный статус мигрантам после получения ими работы.

Последующий переход гастарбайтеров к постоянному проживанию объясняется различными причинами и сопровождался разными последствиями:

- Став зависимыми от притока мигрантской рабочей силы, многие отрасли промышленности и сферы занятости нанимали гастарбайтеров для компенсации постоянной нехватки трудовых ресурсов.

⁷⁰ Стивен Каслз (2006) Назад в будущее? Может ли Европа удовлетворить свои потребности в рабочей силе за счет временной миграции?, Рабочий документ №1, Международный институт миграции, Оксфорд

- Работодатели пытались удержать обученных работников с опытом, и ротация начала давать сбой.
- Цели мигрантов были связаны с жизненным циклом. Переехав в Германию молодыми холостыми людьми, которые изначально намеревались пробыть там всего лишь несколько лет, гастарбайтеры со временем стали старше, привыкли работать в Германии, а их цели изменились. Они нашли пути воссоединения со своими семьями или создали новые. Затем они стали требовать достойного жилья, а также доступа к школам, учреждениям здравоохранения и другим социальным благам.
- Трудовые мигранты вступили в профсоюзы, постепенно отказываясь соглашаться на низкую зарплату и дискриминационные условия труда. Со временем гастарбайтеры перестали являться недорогой альтернативой для работодателей.
- Предположение, что потеря работы и упразднение трудовых контрактов заставит большинство мигрантов уехать, оправдалось лишь частично: хотя многие мигранты действительно уехали из Германии, другие остались навсегда.
- Рецессия, последовавшая за нефтяным кризисом, ударила по странам происхождения больше, чем по Германии, поэтому стимулов к возвращению было мало.
- В результате частичной интеграции в систему социального обеспечения гастарбайтеры получили право на пособие по безработице, образование и социальные услуги, что способствовало принятию ими решения остаться в Германии, несмотря на ухудшение перспектив трудоустройства.
- Правительство не могло просто так выдворить легально проживающих иностранцев. Программы, предложенные с целью заставить мигрантов уехать, были частично отвергнуты судами, защищавшими права гастарбайтеров, что обеспечило им статус пребывания и равноправие перед законом – даже вопреки желанию правительства.
- И, наконец, создание коалиции промигрантских сил, вступление в профсоюзы, церкви и организации по защите гражданских прав в значительной мере повлияли на сопутствующие аспекты политики.
- В результате поселения гастарбайтеров в определенных районах, характеризующихся более низкими стандартами жилья и инфраструктуры, эти районы превратились в этнические общины, которые в значительной мере остались отделены от принимающего общества, ухудшив перспективы интеграции.

Пример политики № 11

Создание пилотного проекта циркулярной миграции: Опыт нидерландской инициативы “Синяя птица”⁷¹

Данная инициатива является конкретным примером схемы циркулярной

миграции, организованной Нидерландами, которая не достигла поставленных целей по следующим причинам:

- Отсутствие четкой общей цели у всех субъектов
- Отсутствие четкого определения требуемых навыков и механизмов их признания
- Разница в толковании так называемых “секторов, испытывающих нехватку рабочей силы”
- Отсутствие гибкости рамок проекта
- Потеря уверенности в том, что исполнительная сторона выполнит взятые на себя обещания, что привело к отсутствию доверия.
- Смена политического контекста (т.е. победа на выборах партий, выступающих против иммиграции)

Целевые страны происхождения не были вовлечены в подготовку и реализацию проекта. Вместо этого была установлена прямая связь с агентствами занятости в этих странах. Небольшое количество нанятых среднеквалифицированных работников не подтвердило опасения последствий утечки мозгов. Всемирным банком предусматривалось проведение соответствующей оценки влияния на развитие, однако из-за неудачи проекта ее отменили. Все участники обвиняли друг друга, однако отсутствие гибкости проекта следует считать основной причиной его неудачи.

Количество аналогичных пилотных проектов и занятых в них мигрантов резко сократилось вследствие экономического кризиса. Поскольку кризис по-разному повлиял на разные группы мигрантов, некоторые из них все же продолжали мигрировать.

Пример политики № 12

„Укрепление потенциала развития мобильного партнерства ЕС в Грузии через целевую циркулярную миграцию и мобилизацию диаспоры”⁷²

Этот трехлетний проект, финансируемый ЕС и реализуемый Германским обществом международного сотрудничества (GIZ) предусматривает четыре основных компонента: консультации в области миграционной политики; пилотная схема циркулярной миграции; возвращение экспертов и предпринимателей; мониторинг и оценка достигнутых результатов.

Его реализация предусматривает следующие циклы деятельности:



71 Доклад г-жи Мелиссы Зигель, 2-й совместный семинар ПП2 и ППЗ, 7-8 февраля 2013 г., Прага

72 Доклад г-жи Анны Гос, 3-й экспертный семинар ППЗ, 9 октября 2013 г., Тбилиси.

Начальная фаза проекта предусматривает выполнение обширных исследований и анализ контекста в обоснование концептуального проекта и стратегии реализации. Создание соответствующих сетей и структуры сотрудничества для использования синергетического эффекта имеет решающее значение.

Первый шаг – отбор/подготовка мигрантов – предусматривает сопоставление их квалификации со спросом у немецких работодателей. Затем оценивается необходимость в дополнительной подготовке и согласуется с работодателями в Германии и Грузии.

Трудоустройство в Германии предполагает окончательное подтверждение спецификаций, запрошенных конкретным работодателем, и оформление разрешения на проживание и трудоустройство. Во время работы в Германии отобранным трудовым мигрантам предоставляется помощь в ориентации, налаживании сети контактов и интеграции. Выполнение согласованного учебного плана немецкими работодателями контролируется.

Консультирование по вопросам возвращения и реинтеграции происходит за 3-6 месяцев до возвращения. Сюда входит предоставление информации о возможностях трудоустройства и создания предприятий в Грузии, а также о существующих программах возвращения и реинтеграции.

Консультации с потенциальными работодателями в Грузии проводятся с самого начала проекта. Резюме (будущих) репатриантов активно рекламируются.

И, наконец, фаза реинтеграции предполагает дальнейшее изучение потребностей задействованных грузинских работодателей, а также признание и аттестацию навыков и квалификации, приобретенных в Германии, с целью повышения степени занятости репатриантов. Последним также оказывается поддержка в организации возможности передачи вновь приобретенных навыков (мультипликация).

Пример политики № 13

Политика циркулярной миграции в Швеции⁷³

В Швеции термин “циркулярная миграция” используется для описания ситуации, когда мигранты, имеющие разрешение на постоянное проживание в Швеции, могут вернуться и поучаствовать в развитии своей страны происхождения. Циркулярная миграция в шведском контексте не является программой гастарбайтерства. Напротив, она открыта для всех мигрантов, безотнositельно причин ходатайствования об оформлении разрешения на проживание. Шведское правительство полагает, что у мигрантов должна быть возможность уехать из Швеции в свою страну происхождения, не теряя при этом возможности вернуться обратно

в Швецию без излишних препятствий. В этом смысле речь идет о создании возможности для циклической мобильности.

В отличие от многих других европейских стран, Швеция делает упор на спонтанную циркулярную миграцию – в противоположность управляемой циркулярной миграции, которая происходит по конкретным программам и проектам – а мигранты могут самостоятельно принимать решение о возвращении, на временной или постоянной основе, сохраняя при этом возможность вернуться обратно в Швецию. Такое спонтанное перемещение может осуществляться только при наличии соответствующей законодательной базы.

В 2009 г., в целях расширения возможностей циркулярной миграции в Швецию, Правительство создало независимый Парламентский комитет, включающий представителей всех партий, для изучения связи между циркулярной миграцией и развитием. В задачи Комитета входило составление схемы циркулярной миграции в Швецию и из Швеции (включая статистическое исследование), определение влияющих на нее факторов и выработка предложений по внесению изменений в законодательство и других мер, способствующих циклической мобильности. Отчеты Комитета – промежуточный отчет, представленный в 2010 г. и заключительный отчет, представленный в 2011 г. – содержали как анализ циркулярной миграции и ее влияния на развитие, так и ряд рекомендаций и предложений.

Среди прочего, Комитет выделил следующие области политики, наиболее важные с точки зрения циркулярной миграции и развития:

- **Интеграция:** Для того чтобы способствовать развитию своих стран, уровень компетентности, приносимой циркулярными мигрантами в Швецию, должен поддерживаться и постоянно повышаться.
- **Парадокс постоянства:** мигранты, интегрировавшиеся лучше других, более склонны к циркуляции в силу своего более защищенного статуса пребывания.
- **Переносимость социальных льгот:** является важной проблемой для многих мигрантов
- **Отсутствие без потери статуса пребывания:** Комитет предложил внести изменения в Закон об иностранцах, позволяющие отзываться разрешения на проживание только после более длительных периодов времени⁷⁴

⁷⁴ Для сравнения, согласно финскому “Закону об иностранцах” (301/2004), разрешение на фиксированный срок пребывания или постоянное проживание аннулируется, только если лицо выехало из страны на постоянной основе или непрерывно проживало за пределами Финляндии в течение двух лет. В то же время, разрешение на долгосрочное проживание в ЕС аннулируется, если иностранец непрерывно проживал за пределами территории ЕС в течение двух лет или за пределами Финляндии в течение шести лет. Однако, перед истечением указанных периодов иностранец может ходатайствовать о предотвращении аннулирования его разрешения на проживание. Если ходатайство удовлетворено, в решении должен указываться период, в течение которого разрешение на проживание не подлежит аннулированию.

⁷³ Доклад г-на Эрика Рехо, представителя Миграционного управления Швеции во время 3-го семинара ППЗ, 9 октября 2013 г., Тбилиси.

Обзорная информация

1. Правовые основы

1.1. Международная законодательная база

Чтобы международная трудовая миграция приносила пользу всем задействованным субъектам, принципиально важно наладить диалог и сотрудничество между государствами. Последнее может носить формальный или неформальный характер и касаться двустороннего, регионального или глобального уровня. Формальные механизмы предусматривают различные формы юридически обязывающих соглашений между государствами, напр., соглашения исключительно по вопросам трудовой миграции или соглашения о пограничном сотрудничестве, часто заключаемые на региональном или международном уровне и включающие положение о трудовой мобильности. Цель настоящего раздела состоит в том, чтобы представить краткий (неисчерпывающий) обзор имеющегося наиболее важного законодательства.

Поскольку прием трудовых мигрантов в принципе регулируется на национальном уровне, на сегодня не существует комплексного международного режима трудовой миграции, за исключением ограниченных переговоров о либерализации торговли услугами в рамках ВТО (о трансграничном предоставлении услуг в рамках Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС)).⁷⁷

Международные и региональные инструменты в области прав человека, разработанные под эгидой ООН или МОТ, защищают основополагающие права всех людей, независимо от их национальности и правового статуса. Одним из главных элементов, признанным во всех этих инструментах, является принцип недискриминации, согласно которому все иностранцы должны иметь те же права, что и граждане. Широко ратифицированные конвенции МОТ ратуют за равенство возможностей и обращения в отношении доступа к трудоустройству, условий труда⁷⁸ и равенства вознаграждения.⁷⁹

Очень немногие международные инструменты предусматривают более конкретные стандарты защиты прав трудящихся-мигрантов. Две конвенции МОТ – 1949 г. (МОТ, Конвенция 97) и 1975 г. (МОТ, Конвенция 143)⁸⁰, – а также последовавшая за ними *Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.*, устанавливают стандарты

77 IV режим Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС) ВТО позволяет “физическим лицам” пересекать международные границы с целью предоставления услуг. Однако он касается лишь узкой категории мигрантов (управленцев, внутрикорпоративных переводов и пр.) на временной основе (до 90 дней). На сегодня эти обязательства лишь отражают то, что уже разрешено согласно существующим установкам национальной политики.

78 МОТ, Конвенция о дискриминации в области труда и занятий – Конвенция 111

79 МОТ, О равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности – Конвенция 100

80 По сути, существует восемь ключевых Конвенций МОТ.

- **Миграция играет важную роль в содействии торговле между странами.** Предприниматели, рожденные за рубежом, обладают глубокими знаниями деловой практики, языка и религии в странах происхождения. Они обладают преимуществом в сфере трансграничной торговли, а их знания также могут принести пользу другим предпринимателям, задействованным в экспортно-импортной деятельности.⁷⁵

Согласно **статистическому определению**, которым руководствовался Комитет, циркулярная миграция определяется перемещением через национальную границу не менее двух раз. Это статистическое определение, использованное Комитетом, включало лиц, зарегистрированных в Швеции. Большинство из них перемещалось дважды или трижды, но небольшая группа перемещалась через границу с большей частотой. Поскольку многие люди перемещаются между странами, не регистрируясь (по причине краткосрочного пребывания), можно предположить, что количество циркулярных мигрантов намного выше, чем заявленное в оценках.

Предложения Комитета легли в основу законодательных изменений и прочих мер, способствующих циркулярной миграции.⁷⁶ Правительство также поручило Статистическому управлению Швеции и Миграционному управлению Швеции пересмотреть миграционную статистику и оптимизировать ее, например, в отношении циркулярной миграции и денежных переводов. На законодательном уровне было принято изменение, предусматривающее исключение из общего правила аннулирования разрешения на постоянное проживание, если лицо более не проживает в Швеции. Сейчас, при выполнении определенных условий, разрешение на постоянное проживание может быть отозвано только после двухгодичного отсутствия.

Кроме того, были приняты новые правила для студентов и аспирантов/докторантов. Новое законодательство позволяет оформление разрешения на постоянное проживание иностранцу, проживающему в Швеции для обучения в аспирантуре/докторантуре на протяжении, как минимум, четырех лет. Также иностранным студентам была предоставлена возможность оставаться в Швеции в течение шести месяцев по окончании обучения в целях поиска работы. Кроме того, были расширены возможности, позволяющие студентам привозить свою семью в Швецию. И, наконец, новое законодательство упрощает процедуру восстановления шведского гражданства. Законодательные изменения вступили в силу в июле 2014 г.

75 Проведенное в Швеции исследование свидетельствует, например, что рост численности рожденного за рубежом населения приблизительно на 12 тыс. человек, приводит к увеличению стоимости экспорта на целых 7 млрд. крон (или около 1 млрд. дол. США).

76 Так, Агентству потребителей Швеции было поручено создать веб-сайт со сравнением цен на выполнение денежных переводов, что должно повысить степень прозрачности и усилить конкуренцию на рынке денежных переводов.

найма трудящихся-мигрантов и условия их труда и подчеркивают необходимость соблюдения прав человека и обеспечения равного обращения со всеми трудящимися-мигрантами. Последняя конвенция ООН включает большинство положений инструментов МОТ и частично выходит за их рамки. Поэтому ее можно рассматривать как дополняющую.

Однако степень ратификации этих конвенций пока что очень низкая. Тот факт, что принимающие страны не ратифицировали их, регулярно критикуется странами происхождения. Развитые страны назначения, в том числе все государства-члены ЕС, не ратифицировали эту Конвенцию ООН из-за беспокойности тем, что она недостаточно четко различает права урегулированных и неурегулированных трудящихся-мигрантов. Проблемные положения касаются, в частности, определенных социальных и экономических прав. Однако национальные и международные инструменты защиты, существующие в ЕС, а также вторичное законодательство ЕС, охватывают большинство положений Конвенции. Хартия основных прав ЕС 2000 г., которая приобрела юридически обязывающий характер с принятием Лиссабонского соглашения, является основной отправной точкой в данном контексте. Большинство ее положений применимы ко всем лицам, независимо от их гражданства.

Права трудящихся-мигрантов также рассматриваются в Декларациях и Плане действий Всемирных конференций ООН, состоявшихся в последние десять лет. Назначение Специального докладчика ООН по правам человека мигрантов в 1997 г. стало еще одним шагом в этом направлении. Между тем, существует также ряд правовых инструментов Совета Европы, касающихся общих прав человека и конкретных положений о трудящихся-мигрантах.⁸¹

1.2. Региональное сотрудничество

Механизмы регионального сотрудничества можно поделить на формальные механизмы региональной интеграции и менее формальные (такие как миграционные диалоги, совместные комиссии или рабочие группы по вопросам трудовой миграции). Если результатом последних преимущественно являются необязывающие декларации, то формальная региональная интеграция, как правило, руководствуется экономическими факторами, такими как создание зоны свободной торговли, и может включать положения о свободном передвижении граждан государств-членов, что способствует трудовой миграции. Направленность этих положений может варьироваться от режимов свободного передвижения, применимых ко всем гражданам, как, напр., в ЕС, до более ограниченных положений, касающихся конкретных целевых групп, таких как предприниматели или высококвалифицированный персонал. Реги-

ональная интеграция в СНГ также осуществляется на разных уровнях, хотя результаты могут быть неоднозначными.⁸²

1.2.1. Законодательная база ЕС

1.2.1.1. Легальная миграция

По утверждению Жана-Клода Юнкера, действующего Президента Европейской комиссии, *“Европе нужна большая политическая решимость в вопросах легальной миграции. Я хорошо знаю, что эта тема не популярна и часто противоречива. Однако мы сможем справиться с иммиграцией только в том случае, если Европа примет здравую политику, позволяющую мигрантам приезжать в Европу легально и подконтрольно (...). Упорядочение легальной миграции также отвечает долгосрочным интересам Европы”*.⁸³ По мнению назначенного Комиссара по вопросам миграции и внутренних дел, г-на Димитри Аврамопулоса, *“Легальная миграция – это лучший способ борьбы с нелегальной миграцией”*. Выражая свою поддержку открытию каналов легальной миграции, г-н Аврамопулос заявил, что европейские посольства в третьих странах могли бы рассматривать ходатайства соискателей легального миграционного статуса.⁸⁴

Краткий обзор исторического развития политики ЕС в области легальной миграции поможет нам понять, с какими трудностями нам приходится сталкиваться.

В 1999 г. Европейский Совет признал необходимость сближения национальных законодательств по вопросам легальной миграции с учетом экономических и демографических потребностей ЕС. Легальная миграция стала сферой общей компетенции Европейского Союза и его государств-членов.⁸⁵ Однако объемы принимаемых экономических иммигрантов остаются в исключительной компетенции государств-членов. Поэтому гармонизация на уровне ЕС ограничена условиями въезда и проживания граждан третьих стран, без ущерба для более благоприятных условий, содержащихся в законодательных актах или соглашениях государств-членов ЕС.

Европейская комиссия пытается подходить к законодательству в области легальной миграции граждан третьих стран преимущественно с экономической точки зрения. Переговоры в Совете, направленные на внедрение гармонизированных правил в отношении граждан третьих стран, прибывающих в целях воссоединения семьи, получения образования или выполнения

81 “Пособие по европейскому праву в области убежища, границ и иммиграции” было подготовлено совместными усилиями Европейского суда по правам человека и Агентством Европейского Союза по защите основных прав человека в июне 2014 г. В нем рассматривается актуальное законодательство в области убежища, границ и иммиграции, являющееся производным обеих европейских систем: Европейского Союза и Совета Европы. Пособие является доступным путеводителем по различным европейским стандартам в области убежища, границ и иммиграции. Более подробно см.: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration>.

82 ОБСЕ, МОМ, МОТ (2006), с. 8.

83 Юнкер, Жан-Клод, Мой план по вопросам иммиграции из пяти пунктов, 23.04.2014.

84 Выступление с места во время слушания Комитета по гражданским свободам и внутренним делам Европейского парламента 30 сентября 2014 г.

85 В этой чувствительной области используется правило единогласия. Со времени введения в действие Лиссабонского соглашения решения принимаются совместным решением и голосованием по принципу квалифицированного большинства.

научной деятельности, оказались успешными, в результате чего в период с 2003 г. по 2005 г. был принят ряд директив.⁸⁶

Политический план в области легальной миграции⁸⁷ (2005) определил видение Комиссии в отношении рамочной директивы – вместе с четырьмя директивами, касающимися четырех конкретных групп экономических мигрантов. В своих комментариях, касающихся нового Политического плана, Каррера четко определяет различия между новой перспективной и начальным предложением 2001 года: *“Основной результат принятого подхода (...) состоит в создании иерархического, дифференцированного и глубокого европейского режима в области трудовой иммиграции, в рамках которого согласованы разные права, стандарты и условия въезда и пребывания для разных групп и стран происхождения граждан третьих стран”*.⁸⁸

План пяти директив фактически привел к появлению четырех предложений Комиссии, первой из которых была принята Директива 2009/50/ЕС по созданию так называемой “Голубой карты ЕС”. Рамочная директива (Директива 2011/98/EU), не затрагивающая критерии приема, однако несомненно вносящая существенные изменения в процедурные правила и права, была принята только спустя два года. Еще два проекта директив – о внутрикорпоративных переводах и о сезонных работниках – были предложены Комиссией в 2010 г. и окончательно утверждены в первой половине 2014 г. Обе эти Директивы⁸⁹ должны быть транспонированы государствами-членами ЕС⁹⁰ в течение 30 месяцев.

Возможность работать в неформальном секторе является сильным фактором притяжения для нелегальных мигрантов. В 2009 г. была принята Директива⁹¹ по улучшению принудительных мер, которая послала четкий сигнал работодателям, предостерегая их от нелегального трудоустройства. В ней установлены обязанности работодателей по выполнению установленных требований, а также административные и уголовные санкции в случае из нарушения.

Что касается отношений ЕС с третьими странами, то Европейский Совет призывает свои государства-члены предлагать странам-партнерам возможности легальной миграции и разрабатывать схемы временной или циркулярной миграции.⁹² Легальная миграция, включая трудовую миграцию, образует

один из четырех столпов Глобального подхода к миграции и мобильности (GAMM). В этом контексте трудовая миграция обсуждается в рамках региональных консультативных процессов (как, напр., Пражский процесс) или на двустороннем уровне, в рамках соглашений об ассоциации или соглашений о “партнерстве в области мобильности” с конкретными третьими странами. Действия на уровне ЕС, безусловно, зависят от готовности государств-членов ЕС открыть свои рынки труда.

Государства-члены ЕС также по своему усмотрению могут регулировать доступ на рынок труда. Все государства-члены пользуются определенными подходами к определению и управлению спросом на трудовые ресурсы, а некоторые используют сочетания инструментов. Среди них составление перечней родов деятельности, анализ потребностей работодателей на индивидуальной основе (исследования рынка труда) и установление квот или лимитов.⁹³

Государства-члены ЕС также имеют право “рассматривать ходатайства о допуске на свою территорию в целях трудоустройства только в случае, если вакансии в государстве-члене не могут быть заполнены рабочей силой Сообщества или рабочей силой, не являющейся представителями Сообщества, но законно проживающей на постоянной основе в этом государстве-члене и уже образующей часть регулярного рынка труда государства-члена”.⁹⁴ При ходатайствовании об оформлении разрешения на проживание в целях трудоустройства Директивами ЕС предусмотрено условие, требующее представления действительного трудового контракта или юридически обязывающего предложения работы.

“Улучшение внутренней мобильности граждан третьих стран в ЕС и подбор кадров”⁹⁵

Гражданам третьих стран обычно приходится уезжать из ЕС в случае потери работы. Это стало большой проблемой в свете текущего экономического кризиса. В соответствии с действующим законодательством ЕС, гражданам третьих стран разрешено перемещаться в пределах ЕС в следующих трех случаях:

- **Долгосрочные резиденты ЕС:** после пяти лет легального пребывания в государстве-члене ЕС и выполнения прочих условий (напр., наличие страховки высокая степень интеграции и пр.). На тот момент принятие соответствующей Директивы⁹⁶ в 2003 г. было революционным событием.
- **Высококвалифицированные мигранты:** а именно, владельцы так

86 Директива 2003/86/ЕС о воссоединении семьи – первая директива в области легальной миграции – гармонизирует критерии воссоединения семьи граждан третьих стран, признавая за мигрантами такое право. Директива 2003/109/ЕС определяет европейский режим для получения статуса долгосрочного пребывания в ЕС через пять лет легального проживания в государстве-члене. Директива 2004/114/ЕС, преимущественно посвященная мигрантам, прибывающим для получения образования, и Директива 2005/71/ЕС, определяющая уникальную процедуру приема исследователей, отражают предпочтение, отдаваемое Европейским Союзом интеллектуальной миграции.

87 Коммюнике Комиссии – Политический план в области легальной миграции {SEC(2005)1680} / COM/2005/0669 final/

88 Каррера, Серджио et al (2011) Политика трудовой иммиграции в ЕС: Обновленная agenda для Европы 2020, CEPS Policy Brief No. 240, p. 3.

89 Директива 2010/36/EU и Директива 2014/66/EU.

90 Дания, Ирландия и Великобритания освобождены от исполнения этих Директив.

91 Директива 2009/52/ЕС

92 См.: Европейский пакт об иммиграции и убежище, принятый Европейским Советом 16 октября 2008 г.

93 Сводный отчет EMN: Удовлетворение спроса на рабочую силу через миграцию, 2011 г., с. 53. <http://www.statewatch.org/news/2012/feb/ep-study-labour-demand-and-migration.pdf>

94 Решение Совета от 20 июня 1994 г. об ограничении допуска граждан третьих стран на территорию государств-членов в целях трудоустройства, OJ C 276, 19.9.1996, с. 3

95 Доклад г-на Ива Паскуо, Европейский центр политики (ЕPC) во время 2-го совместного семинара ПП2 и ПП3, 7-8 февраля 2013 г., Прага

96 Директива 2003/109/ЕС

называемых “Голубых карт ЕС”, по которым свободное перемещение разрешается после 18 месяцев пребывания.

- **Студенты и исследователи:** этой категории разрешено перемещаться в течение трех месяцев (или более) для завершения обучения или исследования.⁹⁷

При этом государства-члены имеют возможность заблокировать мобильность граждан третьих стран, что может быть связано с недостаточным выполнением ими соответствующих директив ЕС. Некоторые государства предоставляют статус долгосрочного проживания только в исключительных случаях. Еще одним барьером является возможность государства-члена оспорить результаты исследования рынка труда, подрывая таким образом аргументы, обосновывающие данные директивы. Все это делает мобильность внутри ЕС очень неэффективной и вызывает сомнения в способности ЕС подобрать кадры, соответствующие своим потребностям на рынке труда. Отсутствие возможности у граждан третьих стран переезжать в другое место препятствует применению гибкого подхода к решению проблемы и трансграничному подбору кадров, делая ЕС при этом непривлекательным для иностранных трудящихся-мигрантов. В противовес европейским реалиям, в США мигранты могут переезжать в другой штат уже через шесть месяцев пребывания в США.

Более эффективный подход к решению данной проблемы может заключаться в следующих мерах:

- Еврокомиссия могла бы предусмотреть процедуры на случай выявления нарушений при невыполнении государствами-членами соответствующих директив.
- Еврокомиссия также могла бы оптимизировать использование **существующих механизмов**, таких как:
 - **EURES:** Граждане третьих стран также должны иметь доступ к системе, которая в настоящее время предназначена только для граждан ЕС. Это не техническая, а политическая проблема, которую многие рассматривают как упущенную возможность.
 - **Признание квалификации:** Это очень сложный вопрос. Признание в пределах ЕС касается граждан ЕС и квалификации, приобретенной в ЕС. Для остального мира существует правило, согласно которому государства-члены должны признать диплом, ранее признанный в одном из государств-членов, в течение трех лет. Поскольку это принципиальный вопрос для мобильности внутри ЕС, возможный путь к улучшению ситуации может состоять в признании университетов, расположенных за пределами ЕС (напр., в рамках соглашений о партнерстве в области мобильности) в будущем.
- Еврокомиссия также могла бы предусмотреть некоторые **новые правила**:

- Было бы логично разрешить гражданам третьих стран переезжать после трех лет пребывания (такой же срок, что и для признания дипломов).
- Студентам нужно разрешить перемещаться не только в целях получения образования, но и в целях поиска работы после окончания учебного заведения.⁴⁶⁹⁸

В настоящее время любое решение о допуске на свою территорию граждан третьих стран кажется политически неприемлемым. В вопросах, касающихся мигрантов, отсутствует политическое лидерство. Более того, не существует надежной оценки точной численности граждан третьих стран, которые нужны для восполнения дефицита рабочей силы в ЕС. И, наконец, очень сложно прогнозировать, какие рабочие места будут в наличии через несколько лет и каким в этот момент будет пенсионный возраст. Следует также полагать, что граждане третьих стран отличались бы большей мобильностью, чем граждане ЕС, в случае предоставления им права на свободное перемещение. Партнерства в области мобильности предоставляют третьим странам возможность поднять эти вопросы в ходе соответствующих переговоров.

1.2.1.2. Циркулярная миграция

Для изучения и выработки разных путей и средств содействия циркулярной и временной миграции и создания убедительных альтернатив нелегальной миграции, в 2007 г. Комиссия опубликовала Коммюнике по циркулярной миграции и партнерствах в области мобильности.⁹⁹ В этом Коммюнике циркулярная миграция признавалась одной из основных возможностей и инструментов, обеспечивающих соответствие спроса и предложения рабочей силы на международном уровне, и подчеркивалась необходимость правильного планирования и управления, предотвращающих ее превращение в постоянную.

В Главе III описаны существенные элементы, необходимые для содействия циркулярной миграции и представлено их общее определение. Согласно толкованию Комиссии, циркулярную миграцию можно определить как “форму миграции, управление которой предусматривает некоторую степень легальной циклической мобильности между двумя странами”.¹⁰⁰ Данное толкование рассматривается не с точки зрения участвующего человека, а разработано в отношении двух стран, задействованных в предполагаемой легальной мобильности лица.

98 Политика государств-членов ЕС в этом отношении сильно различается: если Германия недавно открыла свой рынок труда для выпускников вузов, то Франция его закрыла.

99 COM (2007) 0248 final, Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Европейскому Комитету по экономическим и социальным вопросам и Комитету регионов о циркулярной миграции и партнерствах в области мобильности между Европейским Союзом и третьими странами, COM/2007/0248 final.

100 Там же Глава III, пункт Б. Определения и формы циркулярной миграции.

97 На основании Директивы 2004/114/ЕС и Директивы 2005/71/ЕС.

Во-вторых, в нем перечислены те разные формы циркулярной миграции, которые являются наиболее актуальными для государств-членов ЕС. С одной стороны, в нем рассматривается циркулярная миграция тех граждан третьих стран, которые уже обустроились в государствах-членах ЕС. С другой стороны, в нем обсуждается циркулярная миграция лиц, проживающих в третьих странах. В Коммюнике также рассматриваются вопросы законодательной базы, которая содействует циркулярной миграции, и возможности разработки схем циркулярной миграции.

Что касается возможностей, предоставляемых гражданам третьих стран, не имеющим права на постоянное проживание в ЕС, в Коммюнике перечислены и описаны категории причин, которые могут быть использованы в качестве обоснования для получения разрешения на временный въезд в ЕС: Граждане третьих стран, намеревающиеся трудоустроиться, получить образование или проходить подготовку в ЕС, могут получить право на въезд при условии, что они должны перерегистрировать место своего основного проживания и перенести сферу своей основной деятельности в стране происхождения. Там также отмечается, что циркулярность можно оптимизировать, если по возвращении мигрантов в свою страну происхождения предоставить им возможность сохранения за собой определенной привилегированной формы мобильности в отношении государства-члена, в котором они ранее проживали, например, в форме упрощенных процедур допуска/повторного въезда. В свете соответствующей политики ЕС, такую инициативу можно применить к разным категориям мигрантов, включая временных и сезонных работников, студентов, выпускников, добровольцев, учащихся, исследователей и пр. Помимо этого, циркулярную миграцию некоторых категорий граждан можно еще больше упростить, гармонизировав соответствующее законодательство.

Что касается "Директивы о голубых картах", то меры по оптимизации циркулярности могут касаться дальнейшего упрощения процедур въезда для лиц, ранее легально проживавших в ЕС определенное время (по причине высококвалифицированной занятости, получения образования или другой учебно-подготовительной деятельности). В отношении "Директивы о сезонных рабочих", внедрение многолетнего разрешения на проживание/трудоустройство сезонных работников позволило бы им возвращаться на протяжении нескольких лет подряд для выполнения сезонной работы (см. ниже). В своем Коммюнике Комиссия также обсуждает предложение, касающееся Директивы о допуске оплачиваемых стажеров, однако отдельное предложение еще не было сформулировано – вместо этого инициирован пересмотр некоторых существующих Директив, которые также охватывают целевую группу стажеров.

Согласно Директиве о долгосрочном пребывании¹⁰¹, граждане третьих стран теряют статус долгосрочного пребывания в ЕС в случае их отсутствия на территории ЕС в течение более 12 месяцев подряд. Еврокомиссия предлагает увеличить действующие 12 месяцев до двух или трех лет. Что касает-

101 Директива Совета 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 г. о статусе граждан третьих стран, которые проживают в ЕС на долговременной основе, OJ L 016, 23.1.2004, с. 44-53.

ся Директив об учащихся и исследователях, то одной из поправок могло бы стать внедрение разрешения на проживание для многократного въезда, позволяющее его обладателю отсутствовать на территории ЕС в течение более длительного срока, чем указано на сегодня, без потери права на проживание в качестве учащегося/исследователя.

Еще одной возможностью, описываемой Еврокомиссией, является превращение некоторых факультативных положений Директив в право, позволяющее государствам-членам применять упрощенные или ускоренные процедуры допуска для граждан третьих стран, ранее проживавших или работавших в качестве исследователей или проходивших обучение в ЕС, при условии, что они вернулись в страну своего происхождения по окончании срока действия своего разрешения.¹⁰²

Финансируемые ЕС проекты в области трудовой и циркулярной миграции¹⁰³

Оказание содействия управляемой трудовой и циркулярной миграции является основополагающей задачей **Тематической программы в области миграции и убежища** (ТРМА) ЕС. В 2011 г. проведена тематическая оценка проектов в области трудовой миграции, охватывшая в общей сложности 24 проекта. Особое внимание уделялось циркулярной миграции.

Расходы / Тематические приоритеты (евро)



102 Еврокомиссия также обсуждает возможность связывания двух Директив путем предоставления упрощенного допуска (уменьшения количества критериев, подлежащих выполнению). Данную концепцию можно внести в качестве предложения и расширить, чтобы предоставить студентам возможность ходатайствовать об оформлении им права на проживание на основании выполнения научно-исследовательской деятельности еще во время их пребывания в государстве-члене, где они проходят обучение, при условии подачи ходатайства до истечения срока разрешения на прохождение обучения.

103 Данный раздел основан на докладе г-на Маркуса Шперла, Генеральный директорат по вопросам развития и сотрудничества, с которым он выступил на 3-м экспертном семинаре ППЗ, 9 октября 2013 г., Тбилиси.

Основные виды финансируемых ЕС мер

- Оказание поддержки по вопросам разработки политики, политическо-го диалога и развития политики в области трудовой миграции
- Создание потенциала в области управления трудовой миграцией и подбора кадров
- Содействие добровольному возвращению и смягчение последствий утечки мозгов
- Целевая поддержка реализации схем циркулярной миграции

1. Разработка политики и диалог

Основные виды деятельности

- Поддержка интеграции миграционных вопросов и развития, а также формирование политики по трудовым вопросам
- Сбор данных о развивающихся рынках труда и необходимых навыках
- Поддержка политического диалога на высоком уровне в области трудовой миграции
- Поддержка переговоров о двусторонних соглашениях в области трудовой миграции, переносимости пенсий и пр.

Заключения и рекомендации:

- Положительные результаты поддержки при разработке национальной политики в области трудовой миграции и расширение круга субъектов, задействованных в разработке политики
- Успешный политический диалог по налаживанию процессов углубления сотрудничества в области трудовой миграции
- Необходимо уделять больше внимания миграции между странами, не входящими в состав ЕС, для обеспечения соответствия проектов миграционным реалиям стран-партнеров
- Изменения политики более выраженные в тех случаях, когда существует возможность подписания Партнерства в области мобильности

2. Создание потенциала в области управления трудовой миграцией

Основные виды деятельности:

- Укрепление потенциала национальных агентств занятости с целью оказания поддержки на всех этапах трудовой миграции
- Создание информационных центров для мигрантов
- Создание систем управления данными для управления трудовой миграцией

Заключения и рекомендации:

- Широкий ряд инструментов, используемых исполнителями и целевыми группами, значительно повысил потенциал стран происхождения по управлению всеми аспектами трудовой миграции
- Неоднозначные результаты в отношении посредничества между правительствами по содействию трудовой миграции:
 - Недостаточные возможности найма трудовых мигрантов в ЕС
 - Ограниченный успех предотъездной профессионально-технической подготовки → необходимо повысить степень интеграции в национальные системы образования и профессионально-технической подготовки
- Необходимость в углублении партнерства между ЕС и его государствами-членами по разработке действенного системного подхода для найма мигрантов и управления ими

3. Содействие добровольному возвращению и смягчение последствий утечки мозгов

Основные виды деятельности:

- Поддержка картографирования навыков, которыми обладает диаспора в ключевых областях (напр., здравоохранение)
- Меры, поощряющие возвращение и циркулярную миграцию членов диаспоры (напр., ярмарки вакансий, веб-сайты)
- Поддержка реинтеграции возвращающихся мигрантов

Пример – Молдова: Проект с ВОЗ стоимостью 2 млн. евро по содействию циркулярной миграции специалистов в сфере здравоохранения путем i) проведения исследований в области миграции медицинского персонала Молдовы; ii) содействия заключению двухсторонних соглашений с государствами-членами; iii) развития партнерства между учреждениями здравоохранения в ЕС и Молдове.

Заключения и рекомендации:

- Лишь несколько успешных примеров, однако растущая область для внешнего сотрудничества ЕС
- Пилотные инициативы, ставшие предметом оценки, имеют слишком мелкий масштаб для оказания сколько-нибудь существенного влияния и часто неадекватно отражают ситуацию и приоритеты в странах происхождения
- Необходимость дальнейшей эскалации усилий по содействию возвра-

щению высококвалифицированных мигрантов в контексте циркулярной миграции

- Необходимость укрепления сотрудничества и связей как с государственными структурами на высоком уровне, так и с техническими организациями в приоритетных секторах (напр., здравоохранение)

4. Целевая поддержка реализации схем циркулярной миграции

- Два наиболее успешных примера касаются низкоквалифицированных сельскохозяйственных работников.
- Другие проекты циркулярной миграции, ставшие предметом оценки, достигли более ограниченных результатов. Среди проблем – недостаточный масштаб, отсутствие спроса в ЕС, технические и правовые трудности и пр.

Пример Испания ↔ Колумбия: Реализован MOM в 2006-2009 гг. Содействовал комплексному подходу, включая i) прохождение подготовки перед отъездом и после приезда; ii) оказание поддержки общинным и семейным проектам развития по возвращении iii) оказание поддержки на политическом уровне в Испании и Колумбии и пр.

Заключения и рекомендации:

- Потребности принимающей страны лежат в основе разработки пакетов целевой поддержки схем циркулярной миграции; также существует необходимость в эффективных правовых и административных механизмах.
- Существует безусловный потенциал для схем циркулярной миграции низкоквалифицированных сельскохозяйственных работников, включая содействие подходу совместной разработки.
- Пока что ограниченный успех по развитию целевых схем для квалифицированных работников. Более эффективное содействие **спонтанному перемещению** (напр., добровольное возвращение)?

Направление дальнейших действий – в чем выгода для стран происхождения?

- Выгода в смысле сокращения уровня безработицы довольно ограничена;
- Финансовые выгоды в виде денежных переводов и перевода сбережений часто значительны;
- Влияние развития человеческого потенциала зависит от качества на-

выков, “привезенных обратно” мигрантами, и национальной способности обеспечить их использование на национальном рынке труда.

→ Для того, чтобы возвращение работало на благо развития, необходимы целевые меры, полностью соответствующие национальным приоритетам развития и инициативам в ключевых секторах (напр., трудоустройство, здравоохранение).

1.2.1.3. Сезонная трудовая миграция

“Директива о сезонных работниках” была официально принята 26 февраля 2014 г. после трех с половиной лет переговоров. Предложение Директивы было уникальным, поскольку впервые затрагивало миграцию низко – или неквалифицированных работников, а во главу угла ставило не только повышение конкурентоспособности ЕС, но и защиту сезонных работников от злоупотреблений. Данное предложение также соответствовало политике развития ЕС, поскольку способствовало циркулярной миграции. В частности, его положения были составлены таким образом, чтобы поощрить лишь временное пребывание циркулярных мигрантов.

Определение сезонного работника включает выполнение какой-либо деятельности в зависимости от текущего сезона без указания конкретного перечня сезонных работ или видов деятельности, но с учетом различий между государствами-членами, в частности климатических и экономических. Те, кто соответствует условиям для допуска, могут приехать на период, определенный каждым государством-членом индивидуально на срок от пяти до девяти месяцев за любой 12-месячный период. Гибкость такого подхода выражается не только в положении о длительности пребывания, но и в правилах оформления документов – государства-члены могут продолжить оформление долгосрочных виз вместо сезонных разрешений на трудоустройство для пребывания свыше 90 дней, а для пребывания, не превышающего 90 дней, будут оформляться шенгенские визы в полном соответствии с Шенгенским правом.

Проведены активные дебаты по вопросу определения путей упрощения повторного въезда. В предложении Еврокомиссии предусматривалось два, но обязательных пути упрощения, согласно которым государства-члены должны либо оформить “многосезонное разрешение на трудоустройство” на период до трех последовательных сезонов, либо обеспечить упрощенную процедуру для добросовестных граждан третьих стран.¹⁰⁴ Несмотря на то, что в окончательном тексте Директивы предлагаются и другие варианты упро-

¹⁰⁴ “Принимая во внимание (...) интересы работодателей Союза в части их возможности полагаться на более стабильную и предварительно подготовленную рабочую силу, (...) добросовестным гражданам третьих стран, которые были допущены в качестве сезонных работников в государстве-член не менее одного раза за последние пять лет, (...) следует предоставить возможность воспользоваться упрощенными процедурами допуска. Такие процедуры не должны влиять на требование сезонности трудоустройства или обходить его”. (Пreamбула 34 Директивы 2014/36/EU)

щения, содержание этих правил не имеет гармонизированного определения на уровне ЕС. В перечень включены только наиболее предпочтительные опции, предоставляющие больше гибкости государствам-членам.¹⁰⁵

1.2.2. Законодательная база СНГ

1.2.2.1. Введение

Вместе с объявлением Республикой Беларусь, Российской Федерацией и Украиной 8 декабря 1991 г. о распаде Советского Союза было также объявлено, что указанные государства вступают в новый союз, образуя Содружество Независимых Государств. Через год Азербайджан, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан подписали протокол о присоединении к СНГ.¹⁰⁶ В 1993 г. был принят Устав СНГ.¹⁰⁷

СНГ является свободным союзом или содружеством государств, который не имеет наднациональных полномочий и в котором страны сохраняют свою независимость, предоставив при этом СНГ некоторые координационные полномочия. После образования Содружества Независимых Государств его государствами-членами были подписаны многочисленные соглашения в различных сферах.¹⁰⁸ Миграция фигурирует среди приоритетов сотрудничества в рамках СНГ.

1.2.2.2. Миграционные тенденции в регионе СНГ

Среди стран СНГ Россия и Казахстан являются двумя основными странами назначения для мигрантов в СНГ. Важными странами-источниками являются государства Центральной Азии, а также Армения, Беларусь и Молдова. Кроме того, страны СНГ также являются важным транзитным маршрутом для других мигрантов из Азии.¹⁰⁹ Самыми важными факторами выталкивания для мигра-

ции в регионе являются экономические. Мигранты ищут работу преимущественно на временной основе. Говоря в целом, их заработки, сбережения и денежные переводы в некоторых случаях составляют костяк платежного баланса у себя на родине и развития национальной экономики этих стран. И, наконец, влияние трудящихся-мигрантов на соответствующие принимающие общества в целом оценивается как положительный и важный демографический и социально-экономический фактор: Восполняя существующую нехватку на рынке рабочей силы, мигранты также способствуют экономическому развитию стран назначения.

Соответственно, содействие в осуществлении легальной трудовой миграции и управлении легальной трудовой миграцией занимают приоритетные места в политике как стран происхождения, так и назначения. Государства-участники СНГ взаимно признают необходимость улучшения ситуации и пытаются принимать соответствующие меры по модернизации своего миграционного законодательства, дополнению своей правовой базы, укреплению двустороннего и многостороннего сотрудничества или реализации разных крупных и малых пилотных проектов. Прилагаются совместные усилия по борьбе с нерегулируемой миграцией, оптимизации каналов легальной миграции, а также защите и интеграции трудящихся-мигрантов в принимающих обществах. Следует также отметить возрастающее понимание роли мигрантов в содействии национальному и региональному развитию.

Многие государства-участники СНГ в последние годы утвердили свои Национальные миграционные стратегии и соответствующие Планы действий по их реализации.¹¹⁰ Кроме того, несколько стран разработали нормативную базу по урегулированию трудоустройства иностранных граждан.¹¹¹ При этом некоторые страны происхождения приложили значительные усилия по улучшению подготовки мигрантов к путешествию и трудоустройству за рубежом, организовав специальные ресурсные центры для мигрантов, усилив предоставление предотъездной информации и услуг или предоставляя конкретные возможности для профессионального и языкового формирования. В некоторых случаях эти меры сопровождались попытками содействия эффективному подбору кадров и предоставлением потенциальным трудящимся-мигрантам актуальных предложений трудоустройства за рубежом. Все эти разные меры призваны способствовать становлению единого регионального рынка труда.

1.2.2.3. Основы политики СНГ в области трудовой миграции

Миграционные органы государств-участников СНГ тесно сотрудничают в решении различных проблем, связанных с миграцией. Это породило активный подход в межгосударственном сотрудничестве, которое преимущественно осуществляется в рамках *Совета руководителей миграционных органов государств-участников СНГ* (см. ниже).

¹⁰⁵ Поскольку некоторые государства члены уже способствуют циркулярной миграции через двусторонние или многосторонние соглашения со странами, не входящими в состав ЕС, важно подчеркнуть, что данная Директива должна применяться без ущерба для более благоприятных положений таких соглашений. Следовательно, такие двусторонние или многосторонние соглашения должны продолжать действовать в случаях, когда их положения обеспечивают более благоприятные правила для сезонных работников, включая их права. Поэтому государствам-членам, заключившим двусторонние или многосторонние соглашения о сотрудничестве, рекомендуется проанализировать свои соглашения и определить наличие каких-либо аспектов соглашения, требующих отмены для применения положений Директивы.

¹⁰⁶ Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств. Алма-Ата, 21 декабря 1991 г. См.: http://www.cismission.mid.ru/i1_4.html

¹⁰⁷ Помимо того, что Украина и Туркменистан не ратифицировали Устав, Грузия отозвала свое членство в СНГ в августе 2008 г.

¹⁰⁸ Включая экономические, политические, финансовые, гуманитарные и социальные вопросы, сотрудничество в области защиты границ и борьбу с организованной преступностью среди прочих.

¹⁰⁹ Хотя миграция преимущественно осуществляется в пределах региона СНГ, ЕС также представляет собой важный пункт назначения, особенно для граждан Украины и Молдовы. Кроме того, новые места назначения, такие как страны Ближнего Востока, Китай или Южная Корея, также приобретают все большее значение.

¹¹⁰ Казахстан: 2007 г.; Армения, Таджикистан: 2010 г.; Молдова, Украина: 2011 г.; Российская Федерация: 2012.

¹¹¹ Российский подход внедрения рабочих патентов для трудящихся-мигрантов, находящихся в частном найме (напр., в домашнем секторе), был позаимствован Казахстаном, который ввел аналогичную систему.

Меры сотрудничества СНГ в области трудовой миграции

1. Создание благоприятных условий для трудовой миграции

- заключение международных соглашений, регулирующих вопросы трудовой миграции;
- обеспечение социальных и экономических прав трудовых мигрантов и их равного статуса с гражданами страны назначения;
- предоставление государственной поддержки для социальной защиты мигрантов и их семей;¹¹²
- создание механизмов для переноса пенсионных сборов трудовых мигрантов в место постоянного проживания;
- стимулирование СМИ к объективному освещению миграционных новостей;
- предоставление иностранцам и проживающим за рубежом согражданам необходимой информации о переезде, трудоустройстве и проживании в государствах-участниках СНГ;
- создание условий для получения образования детьми трудовых мигрантов в школах и университетах страны проживания;
- внедрение специальных мер по успешному трудоустройству мигрантов;
- организация профессиональной подготовки для мигрантов с учетом актуальных потребностей и требований целевого рынка труда.

2. Последовательность политики

- разработка и реализация межправительственных механизмов, совместные программы и действия по урегулированию трудовой миграции;
- расширение сети представителей миграционных структур в других государствах-участниках;
- разработка законодательной базы для управления мелкими правонарушениями, совершенными трудовыми мигрантами, и привлечение их к ответственности в стране временного проживания;
- осуществление координированной политики по отношению к международным организациям;
- проведение консультаций по вопросам практического сотрудничества, координация подходов и принципов при заключении международных соглашений и других документов;
- разработка и создание единой системы миграционного контроля;
- подготовка кратко- и долгосрочных программ с учетом знаний о потенциальных миграционных потоках с целью предотвращения критических и нерегулируемых процессов трудовой миграции, разработка совместных мероприятий по обеспечению и созданию новых рабочих мест.

¹¹² Данное положение также касается предоставления медицинской страховки и пособия для несовершеннолетних детей трудовых мигрантов, потерявших основного кормильца в семье.

3. Обмен информацией, сбор и анализ данных

- создание совместных баз данных об объемах трудовых мигрантов и вакансий
- изучение и анализ международного опыта; совместный мониторинг и анализ;
- проведение совместных исследований, симпозиумов и научных конференций, семинаров, консультаций и совещаний, обмен знаниями
- обмен информацией в отношении следующего:
 - изменения в национальном законодательстве и его выполнение;
 - возможности трудоустройства;
 - статистические и аналитические данные о миграционных потоках;
- создание совместных информационных систем и баз данных о миграционных потоках;
- разработка исследовательских инструментов по поведению исследований в области трудовой миграции;
- проведение совместных семинаров и исследований по миграционным темам;

Основные органы СНГ в области трудовой миграции:

- Совет министров внутренних дел
- Совет руководителей миграционных органов государств-участников СНГ
- Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений
- Совместная комиссия в борьбе с незаконной миграцией
- Консультативный Совет по труду, миграции и социальной защите населения

Консультативный Совет по труду, миграции и социальной защите населения, созданный в 1992 г., объединяет ответственных руководителей министерств и ведомств. Совет вырабатывает политику и гармонизирует законодательство государств-участников, способствуя принятию согласованного подхода к трудовой миграции. Различные важные международные соглашения, принятые Советом, включают:

- Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защите трудящихся-мигрантов (1994 г.);
- Соглашение о взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанные с исполнением ими трудовых обязанностей (1994 г.);
- Соглашение о регулировании социально-трудовых отношений в транснациональных корпорациях, действующих на территории государств-участников СНГ (1997 г.);
- Соглашение о сотрудничестве в области единых тарифов и квалификационной базы данных вакансий и работников (1999 г.);

- Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей;
- План действий по модернизации законодательной базы трудовых отношений в государствах-участниках СНГ на 2010-2014 гг.

Совет руководителей миграционных органов государств-участников СНГ, созданный 5 октября 2007 г., выполняет основную координационную роль во всех сферах миграционного сотрудничества. Все участники СНГ, за исключением Украины (статус наблюдателя) присоединились к Совету, который проводит совещания дважды в год. Статус наблюдателя также был предоставлен МОМ. Основные сферы деятельности Совета:

- определение приоритетных областей сотрудничества;
- содействие гармонизации национальных миграционных законодательств;
- обеспечение прав и интересов мигрантов, являющихся гражданами СНГ, а также лиц без гражданства, постоянно проживающих в странах СНГ;
- содействие в интеграции информационных баз данных стран СНГ о регистрации иностранцев и лиц без гражданства;
- содействие в эффективном выполнении международных и межправительственных соглашений;
- координация сотрудничества с другими органами СНГ, международными и общественными организациями;
- обеспечение выполнения документов, принятых СНГ в сфере миграции;
- содействие в обмене информацией между миграционными органами государств-участников СНГ;
- содействие в повышении компетентности сотрудников миграционных органов государств-участников СНГ.

Основные соглашения, принятые в области трудовой миграции:

Декларация о согласованной миграционной политике (2007 г.) призывает к признанию существования значительных миграционных потоков между странами СНГ и защите прав человека в отношении свободного передвижения в пределах СНГ. Согласованная миграционная политика государств-участников СНГ основана на необходимости согласованных действий по решению миграционных вопросов с учетом принципов и норм международного права, положений национальных законодательств государств-участников и соблюдением принципов, зафиксированных в Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека (1995 г.).

Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защите трудящихся-мигрантов (1994 г.) направлено на создание упрощенных процедур трудовой миграции в пределах СНГ. Однако, аналогично контексту ЕС, государства-участники оставляют за собой право окончательного решения в отношении фактических способов осуществления сотрудничества. Количество трудовых мигрантов, которым разрешен въезд в страну, может устанавливаться в двусторонних соглашениях. В целях избежания двойного налогообложения принятые на работу трудовые мигранты должны уплачивать налоги только в стране назначения и пользоваться такими

же льготами на получение медицинского обслуживания (предоставляемыми работодателем), что и граждане принимающей страны. Осуществление денежных переводов регулируется законодательством принимающей страны или через двусторонние соглашения.

“Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей” между Беларусью, Казахстаном и Российской Федерацией действует с 1 января 2012 г. Оно направлено на обеспечение равноправия трудовых мигрантов и членов их семей (с гражданами) в странах назначения, создание благоприятных условий для трудовой миграции и эффективное регулирование объемов трудовой миграции с учетом экономических потребностей всех сторон. Принимающие страны могут ограничить количество въезжающих трудовых мигрантов, виды выполняемых ими работ и их права. Однако мигранты, легально проживающие и трудоустроенные в принимающей стране, пользуются равными правами в отношении вознаграждения, безопасных условий труда, социального обеспечения (за исключением пенсий), страхования от несчастных случаев (на рабочем месте), образования, религиозной свободы и другими правами. Стороны конвенции отвергают любую форму рабства и принудительного труда. Трудовые мигранты также имеют право на свободный перевод любых финансовых сбережений в страну происхождения.

Таким образом, Соглашение предусматривает различные преференции для трудовых мигрантов из стран-участниц:

- Найм не ограничен ежегодной квотой;
- Отсутствует требование по получению разрешения на трудоустройство;
- Трудящиеся-мигранты и члены их семей освобождены от регистрации;
- Право на социальное обеспечение (социальное страхование), за исключением пенсии;
- Доступ к образованию для детей мигрантов;
- Сотрудники не обязаны уведомлять ФМС или службы занятости о заключении и расторжении индивидуального трудового контракта.

Концепция общего миграционного пространства государств-участников СНГ (май 2012 г.) направлена на оптимизацию совместного регионального подхода к урегулированию миграционных потоков в регионе СНГ. Среди ее приоритетов – содействие трудовой миграции, защита трудящихся-мигрантов, создание новых каналов для легального трудоустройства и улучшение межгосударственного сотрудничества в области управления миграцией.¹¹³

¹¹³ Исполнительный комитет СНГ (2012 г.), “Трудовая миграция как фактор развития на пространстве Содружества Независимых Государств”. Справочный документ к Совместному заявлению государств-участников СНГ о региональной позиции по миграции, с. 4.

2. Трудовая миграция

2.1. Предотъездная информация

Предоставление предотъездной информации потенциальным мигрантам рассматривается ниже под тремя разными углами: Во-первых, будут представлены методы предоставления предотъездной информации. Во-вторых, будет представлен краткий обзор различных видов информации. И, наконец, будут представлены субъекты, предоставляющие информацию.

2.1.1. Методы

В целом, информация о безопасной миграции должна предоставляться в рамках непрерывного и широкомасштабного процесса. Исходя из ответов на вопросы анкеты и опыта посещения стран, можно утверждать, что в большинстве государств-участников существует система предоставления информации. Она реализована через созданные горячие линии, организацию кампаний в СМИ, публикацию и распространение листовок/брошюр, работу веб-сайтов, проведение специальных тематических мероприятий и пр. Было определено три основные формы предотъездных мероприятий, используемые государствами-участниками – операционные центры для мигрантов, горячие линии и веб-сайты.

Центры

Институционализируемая форма предоставления информации для будущих мигрантов получила широкое распространение. Центры для мигрантов предлагают бесплатные информационные и/или консультационные услуги. Одной из общих характеристик многих стран является частая сосредоточенность центров в столицах или основных городах. Однако в Албании Ресурсные центры для мигрантов расположены при региональных управлениях, а местные офисы расположены по всей стране. Через “Информационные пакеты для мигрантов” они предоставляют информационные и консультационные услуги гражданам Албании, желающим эмигрировать. Активная помощь в их трудоустройстве за рубежом предоставляется через реализацию двусторонних соглашений о трудоустройстве, подписанных с некоторыми европейскими странами.

МОМ предоставила участникам обзор так называемых “Ресурсных центров для мигрантов”, работающих под управлением МОМ.¹¹⁴ Такие центры были

¹¹⁴ Одним из примеров такого Ресурсного центра для мигрантов является центр, основанный МОМ и Правительством Таджикистана при поддержке ОБСЕ в Душанбе в 2004 г. Целью данного Центра, как и других аналогичных структур, действующих в стране, является предоставление потенциальным и фактическим трудовым мигрантам достоверной информации об их жизни и работе за рубежом.

созданы в большинстве стран происхождения, участвовавших в ПП2, а также в нескольких странах назначения. В 2012 г. под управлением МОМ находилось в общей сложности 62 таких центра на Западных Балканах с клиентской базой, насчитывавшей около 6 тыс. человек.¹¹⁵

Горячие линии

Государства-участники часто используют телефон как инструмент предоставления помощи и информации. Тем не менее, его можно продолжать развивать как полезный инструмент, имеющийся в наличии у отправляющих и принимающих стран.

Онлайн информация

Сегодня информационные технологии быстро становятся ключевым элементом миграционного процесса. Онлайн ресурсы облегчают планирование миграции; они могут использоваться для быстрого и легкого обращения к потенциальным мигрантам. Следует отметить, что онлайн доступ следует открыть не только к информации, но и к онлайн тренингам.

Анализ информации, предоставленный государствами-участниками, свидетельствует, что ЕС лидирует в области веб-сайтов, предлагающих миграционную информацию.

Швеция

Шведский веб-сайт www.work.sweden.se предоставляет пошаговое руководство к шведскому миграционному процессу и полезные рекомендации. На сайте представлена информация обо всем, от поиска работы и миграционного законодательства до ходатайствования об оформлении разрешения на трудоустройство для поселения в Швеции. Целевой группой сайта являются граждане стран, не входящих в состав ЕС/ЕЭЗ, желающие работать в Швеции в течение не менее одного года.

Чешская Республика

Веб-сайт www.cizinci.cz является одним из инструментов предотвращения незаконной практики иностранцев в Чешской Республике. Здесь можно ознакомиться с полной информацией и опытом в области интеграции иммигрантов. Данная страница преимущественно предназначена для государственных служащих, а также правительств, общественных организаций, собственно иностранцев и прочих лиц.

¹¹⁵ Доклад МОМ г-жи Анны Платоновой на Стартовом семинаре Пилотных проектов 2 и 3 в сентябре 2012 г.

СМИ

Следует принять во внимание важность проведения информационных кампаний в СМИ. СМИ являются мощным инструментом распространения информации – телевидение, радио и печатные издания очень полезны для распространения информации о миграции. Так, сотрудники Министерства внутренних дел Беларуси принимали участие в телевизионных программах по вопросам миграции на ведущих телевизионных каналах в рамках информационно-просветительской кампании об угрозах стать потенциальной жертвой торговли людьми при выезде за рубеж, а также о путях предотвращения подобных ситуаций и помощи, предлагаемой жертвам.

Ответы государств-участников свидетельствуют о множестве разнообразных видов деятельности и услуг, предлагаемых потенциальным мигрантам. Если Армения использует горячие линии и буклеты, то Беларусь, отвечая на вопросы и заявки трудящихся-мигрантов, также предлагает юридические консультации/персональные встречи. В Боснии и Герцеговине потенциальные мигранты, желающие трудоустроиться за рубежом, могут обратиться в Агентство труда и занятости для получения раздаточного материала с контактной информацией о компетентных органах за рубежом.¹¹⁶ Чешская Республика разработала “Предотъездный пакет”, который распространяется в важных странах происхождения (преимущественно через посольства Чехии).¹¹⁷ Вместе с этим был создан специальный “Ориентационный курс” для вновь прибывших иммигрантов.¹¹⁸

2.1.2. Предоставляемая информация

Информация имеет важное значение для мигрантов, планирующих выехать за рубеж и нуждающихся в получении базовой информации о правовых, социальных и трудовых условиях в стране назначения. Полученные ответы свидетельствуют о том, что государства-участники ПП2 предоставляют различную информацию, в том числе об условиях легального въезда, пребывания и трудоустройства, общих условиях и требованиях рынка труда, его основных секторах, условиях труда, заработной плате и пенсионной систе-

¹¹⁶ Вся информация можно получить на трех официальных языках страны (боснийском, хорватском и сербском).

¹¹⁷ Пакет, созданный в рамках тесного сотрудничества между Министерствами внутренних и иностранных дел, а также общественной организацией “Слово 21”, включает брошюру, контрольный перечень и даже фильм. Чешская Республика также предоставляет иммигрантам различные другие информационные брошюры, переведенные на соответствующие языки. Самая важная публикация – “Информационный буклет для иностранцев” – пережила уже три редакции с 2007 г. и публикуется на чешском, английском, украинском, русском, монгольском, молдавском и вьетнамском языках. С ним также можно ознакомиться в электронной форме по адресу <http://www.cizinci.cz> и <http://www.imigracniportal.cz>. Обе веб-страницы предназначены для предоставления информации мигрантам. Министерство внутренних дел также предоставляет информацию через горячую линию для иммигрантов и веб-страницу <http://www.imigracniportal.cz>.

¹¹⁸ Курсы длятся всего лишь один день, но предоставляют важную информацию о разных правах и обязанностях иностранных граждан. Сейчас рассматривается целесообразность придания этим курсам обязательного характера в ближайшем будущем для вновь прибывших.

ме, образовании, рисках нерегулируемой миграции и трудоустройства и пр. Здесь целесообразно выделить некоторые важные элементы:

Условия въезда:

При планировании и подготовке мигрантам необходимо предоставлять информацию о легальном порядке получения разрешения на проживание и трудоустройство в стране назначения.

Помощь в стране происхождения:

Страны происхождения могут оказывать помощь потенциальным мигрантам, организуя предотъездную ориентацию (по вопросам социально-экономической ситуации, культуры и пр.), облегчающую их интеграцию в принимающей стране. Кроме того, следует развивать особое сотрудничество со страной назначения. В этом контексте рекомендуется предоставлять контактную информацию об учреждениях, занимающихся миграционными вопросами, а также о вспомогательных службах для мигрантов.

Права и обязанности мигрантов в стране назначения:

При подготовке будущих мигрантов к принятию информированного и взвешенного решения о трудоустройстве за рубежом им следует предоставлять соответствующую информацию об их основных правах на получение защиты и социального обеспечения, а также о пенсионных схемах, существующих в принимающей стране.

Информационно-просветительская работа

Перед отъездом из страны совершенно необходимо предпринять меры по предупреждению эксплуатации и злоупотреблений положением уязвимых трудящихся-мигрантов. Агентства занятости зачастую не предоставляют всей полноты информации об условиях труда, иммиграционных требованиях и основных правах. Недостаток информации подвергает мигрантов риску эксплуатации и злоупотреблений со стороны недобросовестных агентов и работодателей.

Принципиально важное значение имеет проведение информационно-разъяснительной работы среди потенциальных мигрантов о торговле людьми, в том числе о рисках и угрозах стать жертвой торговли людьми за рубежом, возможных путях предотвращения подобных ситуаций и предлагаемой помощи.

Дополнительная информация и меры формирования

Предотъездная подготовка ставит перед собой задачу предоставления практических знаний будущим мигрантам в целях получения выгод и сокращения уровня потенциальных опасностей миграции. Такие тренинги могут прово-

диться, например, для улучшения языковых навыков или профессиональных качеств мигрантов.

Существующая практика предоставления предотъездной информации среди государств-участников ПП2

Участвующие страны-источники предоставляют потенциальным мигрантам обширную информацию по следующим темам:

- общие условия въезда и визовая информация;
- миграция в целях трудоустройства, разрешения на трудоустройство, условия на рынке труда;
- возможности обучения за рубежом;
- общие условия легального проживания, включая необходимые процедуры;
- возможности воссоединения семьи;
- системы здравоохранения и социального обеспечения;
- жилищные возможности и вспомогательные службы для мигрантов;
- предупреждение эксплуатации и злоупотреблений;
- интеграционные меры и перспективы.

В некоторых странах-источниках также можно получить информацию о конкретных вакансиях за рубежом. Другие организуют собеседования по поручению иностранных работодателей с потенциальными кандидатами.

2.1.3. Субъекты

Услуги по предоставлению предотъездной информации должны оказываться на широкой институциональной основе. В этом процессе участвуют или должны участвовать правительственные органы, общественные организации и прочие субъекты гражданского общества, частные агентства занятости, исследовательские учреждения и международные организации. Все они играют важную роль в проведении предотъездной подготовки будущих мигрантов.

Правительство

Правительства являются необходимой составляющей предоставления предотъездной информации/проведения подготовки. В целях стимулирования и упрощения легальной миграции правительства могут подписывать международные соглашения с принимающими странами, например двусторонние трудовые соглашения. Такие соглашения между отправляющими и принимающими странами могут положительно повлиять на положение иммигрантов на рынке труда, особенно если в них содержатся положения о мерах оказания поддержки мигрантам, например, по проведению предотъездной под-

готовки.¹¹⁹ Кроме того, сотрудничество (напр., обмен информацией) между государствами по осуществлению законодательных и практических изменений имеет принципиальное значение для предоставления актуальной информации потенциальным мигрантам.

Тем не менее, для повышения эффективности системы целесообразно делегировать некоторые задачи в рамках национальной институциональной модели. Так, центры трудоустройства за рубежом могут заключать соглашения о сотрудничестве с иностранными работодателями.

Международные организации

Международные организации также играют важную роль в предоставлении предотъездной информации потенциальным мигрантам в государствах-участниках. Предоставление информации и подготовка мигрантов предусматривает широкий ряд мероприятий по обеспечению беспрепятственной и успешной интеграции мигрантов в стране назначения. Здесь учитывается широкий спектр факторов, таких как культурный, образовательный и социально-экономический опыт мигрантов. В рамках таких мероприятий участникам предоставляется важная информация о стране назначения и оказывается помощь в определении и выработке навыков, необходимых для обеспечения успеха в новой среде. Помимо предоставления фактической информации, во время учебно-подготовительных мероприятий также уделяется внимание социальным установкам и поведенческим изменениям, необходимым для успешной интеграции.

HEADSTART (РАННИЙ СТАРТ): Поощрение интеграции до отъезда¹²⁰

Целью этого нового проекта МОМ является консолидация опыта, приобретенного в результате применения существующей практики предотъездной интеграционной подготовки, и изучение путей создания более прочных связей между предотъездными и послеприездными услугами по интеграции иммигрантов. МОМ обладает десятилетиями опыта по предоставлению различных видов предотъездной информации и подготовки мигрантов по всему миру. Организация также компетентна в вопросах влияния такой помощи в разных странах, в том числе в Австралии, Канаде и США. Ежегодно МОМ проводит предотъездную ориентацию в среднем для более 40 тыс. мигрантов более чем в 50 странах.

Этот 18-месячный проект будет сочетать в себе обзор и анализ существующей предотъездной интеграционной подготовки и предусматривает разработку новых практических инструментов, а также налаживание сети общения и партнерских отношений между директивными органами

и практикующими специалистами в странах происхождения со своими коллегами в странах назначения. В рамках проекта будет подготовлено пособие для Ресурсных центров для мигрантов, которые являются средством донесения предотъездной информации и проведения подготовки. Пособие будет содержать рекомендации о стандартном порядке деятельности, разработке, организационной структуре, подготовке, компетенции, сборе и оценке данных.¹²¹

Общественные организации

Другими потенциальными субъектами являются негосударственные организации в странах происхождения. Правительство должно предоставлять возможность общественным организациям оказывать содействие в процессе подготовки и применять свой опыт, знания, контакты и компетенцию в этой области. Это будет способствовать развитию сотрудничества между субъектами, действующими в области миграции, как внутри страны, так и на трансграничном уровне.

Исследовательские центры

Исследовательские центры также могут играть жизненно важную роль в процессе предоставления предотъездной информации желающим эмигрировать гражданам. Изучая социальные проблемы и проводя прогнозную и фактическую оценку влияния, они могут помочь в организации адекватной подготовки потенциальных мигрантов.

Тянь-Шаньский аналитический центр (ТАЦ)

Тянь-Шаньский аналитический центр (ТАЦ) в Кыргызстане является хорошим примером в этой области. Его деятельность сосредоточена на правах мигрантов, как в отношении внутренних, так и внешних миграционных аспектов. Кроме того, ТАЦ также предоставляет рекомендации в поддержку планов правительства – задача, которую он взял на себя добровольно. В целом, у ТАЦ сложилось хорошее сотрудничество как с организациями гражданского общества, так и с правительственными должностными лицами. И, наконец, своими исследованиями о потенциальном влиянии вхождения в Таможенный Союз в контексте миграции Центр вносит свой вклад в создание новой национальной миграционной стратегии.

¹¹⁹ См. также: <http://interact-project.eu/docs/publications/Research%20Report/INTERACT-RR-2013-06.pdf>

¹²⁰ Более подробно см.: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/news-and-views/press-briefing-notes/pbn-2014/pbn-listing/iom-partners-improve-pre-departu.html>

¹²¹ Проект “HEADSTART” будет выполняться в партнерстве со Всемирной ассоциацией государственных служб занятости (WAPES) и органами, ответственными за вопросы интеграции в Австрии, Венгрии, Германии, Италии, Нидерландах, Португалии, Словакии и Чехии. Он совместно финансируется Европейским фондом интеграции и Министерствами внутренних дел Италии и Австрии.

2.2. Подбор кадров

2.2.1. Разнообразие подходов

Модель “управления агентствами”

Во многих странах потенциальные мигранты могут найти работу за рубежом либо самостоятельно, либо воспользовавшись услугами лицензированного агентства. Так, в Беларуси каждый гражданин имеет право (необязательное) зарегистрироваться перед выездом за рубеж для содействия защите его прав. Чтобы выполнять свои функции в области временного трудоустройства и нанимать белорусских работников для работы за рубежом, агентства должны обладать соответствующей лицензией.¹²² Проводится постоянная информационно-просветительская работа по повышению осведомленности мигрантов в этих вопросах.

Модель “правительственной помощи”

Некоторые страны занимаются вопросами подбора кадров централизованно, через заключение Двусторонних трудовых соглашений, Меморандумов о взаимопонимании или других инструментов сотрудничества. Такие соглашения позволяют работодателям в странах назначения, которые не смогли подыскать работников из числа местного населения, легально нанять соответствующее количество иностранных работников. Такая система призвана помочь в обеспечении организованного управления иностранной рабочей силой. Если переносимость и пенсионные права не гарантируются, следует предусмотреть соглашение между двумя странами, оговаривающее эти вопросы.

Однако весь процесс фактического трудоустройства может занять от нескольких месяцев до нескольких лет. Более длительные периоды ожидания случаются при необходимости прохождения курсов или сдачи языковых или других тестов. Некоторые страны назначения могут быть в первую очередь заинтересованы в приеме на работу неквалифицированных работников, тогда как другие нанимают только квалифицированных мигрантов.

Некоторым странам целесообразно заключать прямые соглашения с работодателями в принимающих странах, чтобы обеспечить конкретные вакансии потенциальным кандидатам. Перечень вакансий должен сопровождаться конкретными требованиями, поддерживаться в актуальном состоянии и предоставляться потенциальным кандидатам в печатной версии и в онлайн режиме. Если кандидат проявляет интерес к рекламируемой вакансии, его резюме направляется работодателю, а собеседование проводится в онлайн режиме. Успешный кандидат также может вноситься в базу данных на определенное время.¹²³ Условия труда необходимо контролировать хотя бы до момента получения работником своей первой зарплаты.

Принимающая страна может определять квоту на рабочую силу для каждой отрасли и разработать политику найма иностранных работников. Установление возрастного ограничения для потенциальных кандидатов является факультативным. Некоторые страны также могут рассмотреть различные меры по активному рекламированию своей национальной рабочей силы по согласованию с принимающей страной.

Использование баз данных

Электронные базы данных профилей работодателей позволяют задействовать эффективный механизм сопоставления спроса на рабочую силу и ее предложения благодаря обмену достоверной информацией между ключевыми субъектами на рынках труда, что существенно снижает стоимость транзакций и обеспечивает доверие среди частных предприятий, государственных учреждений и общества в целом. Базы данных должны предлагать возможности профессионального, универсального и комплексного взаимодействия для подписчиков с обеих сторон, обеспечивая быстрый и согласованный обмен профилями работодателей между субъектами. Кроме того, они также должны обеспечивать адекватные инструменты защиты персональных данных работодателей и коммерческой информации компаний во время обмена.

Базы данных могут быть предназначены как для потенциальных трудовых мигрантов, так и для работодателей, желающих нанять своих работников за рубежом. Частные агентства занятости могут подписываться на базу данных с целью создания и развития своих сегментов (баз данных профилей работодателей), опираясь на существующую положительную практику. Затем базу данных нужно предоставить работодателям и агентствам занятости в странах назначения. Предпочтительно предоставлять услуги базы данных работодателям, работодателям и агентствам на бесплатной основе. С другой стороны, предоставление услуг базы данных исключительно частным или государственным посредническим учреждениям (в которые должны обращаться работодатели) может обеспечить более высокую степень надежности информации и способствовать общему взаимодействию.

Базы данных должны позволять загружать индивидуальные профили работодателей, включая их персональные и контактные данные, а также информацию об уровне квалификации и профессиональном опыте. Кроме того, положительной практикой считается создание онлайн инструментов оценки языковых и общих навыков и компетенции кандидатов. Вакансии, имеющиеся в базе данных должны охватывать широкий спектр видов деятельности, особенно временного или сезонного характера. В случае отсутствия ограничений на гражданство работодателей, агентств и работодателей, регистрация может быть открыта для представителей любых стран. Таким образом, базы данных могут оказать влияние на более широкие слои работодателей или рабочую силу.

¹²² 79 субъектов получили такую лицензию, но многие другие все еще действуют нелегально.

¹²³ Так, соглашение, подписанное между Кореей и Кыргызстаном, предусматривает включение успешных кандидатов в список сроком на два года. Эта база данных создана и обслуживается Кореей, но компетентные кыргызские органы могут получить к ней доступ в онлайн режиме.

2.3. Признание навыков и квалификации

В отношении признания навыков существует несколько ключевых вопросов:

- Каким образом происходит признание квалификации и компетенции и как оценивается формальное, неформальное и информальное обучение иммигрантов?
- Какими являются последние тенденции в области порядка оценки навыков, создания двусторонних и многосторонних механизмов признания и применения предмиграционных или других мер?
- В какой степени эти подходы отвечают потребностям (изменчивого) рынка труда и разных категорий мигрантов?¹²⁴

Существующие в мире системы признания преимущественно различаются своими определениями регулируемых и нерегулируемых профессий, методов, используемых для оценки и признания формального обучения, и практикой признания информального и неформального обучения. Другие важные различия касаются степени участия работодателей или положений многосторонних и двусторонних соглашений о признании. Более того, разные методы могут встречаться в пределах одной страны, особенно в случае децентрализованных систем. Поскольку фрагментация системы не способствует стремлению мигрантов к признанию их квалификации и компетенции, следует добиваться гармонизации различных процедур признания для повышения прозрачности и упрощения доступа к системе признания. Единая система признания дипломов и квалификационных уровней между основными странами происхождения и назначения может смягчить последствия явления “растраты мозгов”.

На сегодня представляется, что общий уровень понимания проблем, связанных с системами признания, возрастает. Недавние исследования успешно указали на недостатки предоставления соответствующей информации мигрантам, а также на необходимость предоставления многоязычной информации в контексте интеграционных программ. Однако уровень осведомленности работодателей все еще низкий. Другая важная проблема касается необходимости раннего и своевременного признания: иностранные квалификационные документы следует оценивать как можно раньше, чтобы смягчить относительные недостатки. Этого можно добиться предмиграционным отсеиванием и установкой временных рамок для процедуры признания.

Говоря о сборе и интерпретации данных, следует учесть ограниченное наличие статистической информации о результатах признания. Эта тема приобретает еще большую значимость ввиду сокращения трудовых ресурсов во многих странах назначения, которые все больше осознают необходимость в использовании потенциала иммигрантских навыков. К сожалению, избыток квалификации остается распространенной чертой трудящихся-мигрантов в странах ЕС и за его пределами.

¹²⁴ Доклад “Признание квалификации и компетенции иммигрантов: фокус на Европейском Союзе” г-жи Анны Платоновой (МОМ) на 3-м семинаре ППЗ, 9 октября 2013 г., Тбилиси. Этот доклад основан на выводах исследования МОМ “LINE”, предусматривавшего глубокое изучение восьми стран: Германии, Италии, Нидерландов, Швеции, Дании, Великобритании, Австралии и Канады.

2.4. Переносимость социальных и пенсионных прав

Отсутствие переносимости социальных льгот не только влияет на трудовую мобильность, но и ставит под угрозу основные права человека. *“С особенно острыми проблемами трудящиеся-мигранты сталкиваются в сфере социального страхования, так как права на него обычно связаны со сроком занятости, выплаты отчислений или проживания. Трудящиеся-мигранты рискуют потерять право на социальные пособия в стране происхождения из-за своего отсутствия и в то же время могут столкнуться с ограничениями в стране проживания, не получив доступа к национальной системе социального страхования. (б) Следовательно, трудящиеся-мигранты особенно заинтересованы в получении равного с местными трудящимися доступа к привилегиям и пособиям, в сохранении приобретенных прав при выезде из страны (в том числе права на экспорт пособий), а также в получении преимуществ от объединения прав, приобретенных в разных странах.”*¹²⁵

Одним из вариантов обеспечения переносимости является использование одно-, дву- и многосторонних соглашений. Однако само по себе существование двусторонних соглашений не должно автоматически считаться положительной практикой. Факт наличия подписанного соглашения не гарантирует удовлетворительность его содержания. Во многих случаях права могут сохраняться теоретически, но фактически страховка теряется. Не существует общемировой описи содержания таких двусторонних соглашений, а их тщательный и комплексный мониторинг и оценка не проводится. В результате, мы обладаем ограниченным пониманием объема и содержания таких двусторонних соглашений.¹²⁶ Более того, многие соглашения, заключенные между странами СНГ в начале 1990 годов, устарели. Между тем, в ЕС существует система координации социального обеспечения, определяющая переносимость социальных льгот.¹²⁷

В течение нескольких следующих лет приоритетной задачей является обеспечение справедливости между странами. Это легче сделать в отношении пенсионных прав, но не так просто в отношении медицинского обеспечения. В то время как страховые продукты потребляются в пределах оговоренных периодов, экспортность имеет наибольшее значение для долгосрочных схем авансирования/аккумуляции сбережений (т.е. пенсионных прав). Поскольку мигранты в своем большинстве приезжают в молодом возрасте, они выплачивают отчисления, никогда не получая ничего взамен. В силу значительных сумм задействованных денежных средств, решающей в данной ситуации, как показывает опыт, является позиция принимающих стран.¹²⁸

¹²⁵ ОБСЕ, МОМ, МОТ (2006), с. 6-7.

¹²⁶ Коридорные исследования и применение соответствующего комплекса результатов должно предоставлять полезную информацию о них директивным органам.

¹²⁷ Государства-члены ЕС также имеют право на проведение переговоров по двусторонним соглашениям, однако недавно отмечены попытки Европейской комиссии пересмотреть и упорядочить этот процесс.

¹²⁸ Доклад “Признание квалификации и компетенции иммигрантов: фокус на Европейском Союзе” г-жи Анны Платоновой (МОМ) на 3-м семинаре ППЗ, 9 октября 2013 г., Тбилиси. Этот доклад основан на выводах исследования МОМ “LINE”, предусматривавшего глубокое изучение восьми стран: Германии, Италии, Нидерландов, Швеции, Дании, Великобритании, Австралии и Канады.

На транснациональном уровне важно обеспечить такую эффективность, при которой решение о том, куда переехать, не зависело бы от вопросов переносимости. Тем не менее, государства продолжают злоупотреблять переносимостью при выборе своих стран-источников. Ни одна страна не должна терять или выигрывать на соглашениях о переносимости. В то же время, следует учесть, что почти ни одна страна вне Европы не включает вопросы здравоохранения в свои двусторонние соглашения. В случае значительных различий или даже несуществующих социальных или пенсионных систем, не позволяющих оформлять соглашения о переносимости, мигрантам можно было бы предложить стоимость их вклада и процентную ставку при выезде из принимающей страны.¹²⁹ Однако усилия по сближению систем предпринимаются только в случае значительных миграционных потоков.

Первым значимым шагом на национальном уровне могло бы стать предоставление экспортимости накопленных прав всем гражданам. Вдобавок, странам-источникам следует вначале рассмотреть возможности улучшения своих собственных национальных систем социального обеспечения.¹³⁰

2.5. Сбор и анализ данных

Статистика в области международной миграции страдает от отсутствия или недоступности подробных, сопоставимых, категоризованных данных об объемах и потоках мигрантов по следующим причинам:

- отсутствие согласованных концепций и определений на международном и национальном уровне;
- отсутствие систем сбора данных;
- отсутствие координации и обмена информацией между различными ведомствами на национальном и международном уровнях.

На международном уровне в Рекомендациях ООН 1998 г. по статистике международной миграции представлен подробный механизм сбора статистики о миграционных потоках, в том числе предложения по унификации определений и рекомендации по сбору и классификации данных. (Долгосрочный) мигрант определяется как "лицо, переехавшее в страну, иную чем страна своего обычного проживания, на период не менее одного года".¹³¹ Кроме того, в Принципах и рекомендациях ООН 2007 г. в отношении проведения переписей населения и жилищного фонда представлены дополнительные стандарты и рекомендации по сбору и категоризации данных переписей, касающихся международной миграции. При проведении переписей населения следует включать вопросы о стране гражданства, стране рождения и месте

проживания в последний год и в последние пять лет.¹³² Ответы на эти вопросы должны быть обработаны, категоризованы (по полу, возрасту и уровню образования) и распространены.¹³³

Национальные статистические управления являются ключевыми субъектами, поскольку они отвечают за гармонизацию, составление и распространение данных с полным соблюдением нормативных положений о защите данных и с учетом вопросов национальной безопасности. Помимо проведения национальных переписей населения или выборочных обследований, они также отвечают за составление конкретной статистики, собираемой целым рядом органов в административных реестрах по соответствующей тематике (пересечения границы, соискатели убежища, трудовой рынок, образование и пр.). Эти органы зачастую имеют только ограниченный доступ к таким данным. Между министерствами/ведомствами, отвечающими за миграцию, разными другими органами, отвечающими за области, связанные с миграцией, и статистическими службами необходимо обеспечить должное сотрудничество и обмен данными.¹³⁴

Практика сбора данных в ЕС за последние десять лет изменилась в сторону улучшения координации и гармонизации на национальном и международном уровнях, в том числе улучшения методов сбора социально-экономической статистики и идентификации мигрантов (все большее количество массивов данных указывают страну рождения, а в случае мигрантов второго поколения – страну рождения родителей, и пр.)¹³⁵.

В последнее время Еврокомиссия также активно выступает за улучшение понимания миграционных вопросов в третьих странах в рамках своего Глобального подхода к миграции и мобильности (GAMM). Поддержка разработки "Миграционных профилей"¹³⁶ в третьих странах подтверждает ее приверженность этой цели. Еврокомиссия также предоставляет финансирование различным внешним субъектам, в том числе по вопросам географического

132 См. также вопросы, рекомендованные Конференцией европейских статистиков 2006 г. Европейская экономическая комиссия ООН, 2006 г.: Конференция европейских статистиков, Рекомендации по проведению переписей населения и жилищного фонда за 2010 г., с. 83-93.

133 Исследователи, работающие над проектом "PROMINSTAT" (см. ниже), полагают, что в массивы данных следует, по возможности, включать дополнительную информацию о длительности проживания, предыдущей стране проживания, цели миграции, правовом статусе и натурализации.

134 Такое сотрудничество может получать поддержку через проекты внешнего сотрудничества ЕС.

135 Из около 50 млн. мигрантов в ЕС приблизительно две трети являются гражданами третьих стран. К сожалению, большинство стран пока еще не в состоянии определить, кто из них возвращается или циркулирует. Такая информация никогда не публикуется Евростатом и доступна лишь в разных прецедентных исследованиях.

136 Изначально была поставлена простая задача по сбору данных для включения в стратегические документы стран Африки, Карибского бассейна и тихоокеанского региона и Западных Балкан, основанная на простом шаблоне. С 2006 г. эта деятельность тиражировалась и усложнялась разными международными организациями и вызвала интерес многих стран мира. На сегодня миграционные профили все больше рассматриваются как процесс, связывающий сбор данных и цифр с рядом мероприятий по наращиванию потенциала и развитию политики. Что касается разработки профилей, то одним из приоритетов Еврокомиссии является расширение возможностей стран и предоставление им навыков, которые в итоге позволят им самостоятельно собирать существенные данные. Деятельность по сбору данных была расширена за счет включения дополнительных данных о влиянии миграции на социально-экономическую ситуацию соответствующей страны в форме "Расширенных миграционных профилей".

129 В большинстве стран, участвующих в Пилотных проектах 2 и 3, системы аналогичны (за исключением Косово).

130 В этом отношении Кыргызстан, в котором сложилась экономически устойчивая система, может считаться хорошим примером.

131 Данное определение сохранено в Регламенте Европейского парламента и Совета ЕС 862/2007 о миграционной статистике.

расширения так-называемой карты “i-Map”¹³⁷ на Восточную Европу и Центральную Азию (См.: www.imap-migration.org), или проекту “CARIM East”, финансируемому Еврокомиссией, в рамках которого выполнено качественное исследование миграции, охватившее страны Восточного партнерства и Россию. Обширная база данных касается правовых, социально-политических, экономических и демографических измерений миграции, направленной в эти страны и из них. Также оказывается содействие созданию национальных миграционных профилей. (См.: <http://www.carim.org/>).

Так называемая “Платформа для партнерства” была инициирована в 2010 г. в рамках Глобального форума по миграции и развитию (GFMD). Целью Платформа для партнерства Глобального форума по миграции и развитию является содействие обмену практикой в области миграции и развития между лицами, ответственными за формирование политики, и побуждение правительств к сотрудничеству в духе партнерства между собой и с прочими ключевыми субъектами. Платформа для партнерства предусматривает онлайн компонент (См.: www.gfmd.org/pfp/), в том числе профили многих стран-участниц ПП и объявления об инициации мероприятий или партнерских отношений и проведении совещаний между правительствами и ключевыми партнерами. Начиная с 2010 г., Платформа для партнерства является неотъемлемой частью программы саммитов Глобального форума по миграции и развитию.

Поскольку в развивающихся странах статистические данные все еще недостаточны, содержат много пробелов или потенциально предвзяты, важно обращаться более чем лишь к одному источнику данных и информации о миграции в соответствующей стране или регионе. Консультироваться необходимо не только с правительственными ресурсами, но и с организациями гражданского общества, поскольку они могут обладать более реалистичной картиной о фактических объемах мигрантов и вопросах, связанных с миграционными потоками – в частности в отношении таких чувствительных тем, как нерегулируемая миграция или торговля людьми.

Инициативы по сбору данных в ЕС

Ключевой вехой стало принятие **Регламента (ЕС) № 862/2007** о статистике Сообщества по миграции и международной защите. Согласно этому Регламенту, государства-члены ЕС должны предоставлять в Евростат – статистическое ведомство ЕС – подробные статистические данные по иммиграции, эмиграции, гражданству, проживанию, убежищу и применению иммиграционного законодательства. Это значительно улучшило качество и сопоставимость данных в ЕС и предвещает дальнейшие улучшения в будущем.

Несколько государств-членов ЕС изменили свою методику сбора данных в свете гармонизированных определений, представленных в Регламенте ЕС о миграционной статистике. Хотя изменения в определения

были внесены достаточно быстро, некоторым государствам-членам понадобилось несколько лет для постепенного выполнения Регламента. Однако это привело к разрывам временного ряда.¹³⁸ В то же время, некоторые другие государства-члены не имели данных по каждому году соответствующего периода. Некоторые данные были явно несопоставимы с последующими годами. И, наконец, цифры в международных и национальных базах данных некоторых стран не соответствуют друг другу.

Другие учреждения, участвующие в сборе данных, тесно сотрудничают с Евростатом, в том числе разные Генеральные директораты, Европейская миграционная сеть и ведомства ЕС, такие как ФРОНТЕКС и Агентство ЕС по защите основных прав (а также национальные учреждения или международные организации, такие как ОЭСР и УВКБ ООН).

В прошлом Евростат финансировал два проекта, помогая государствам-членам ЕС в применении соответствующих подходов к статистическому моделированию (“MIMOSA” – Миграционное моделирование для статистического анализа) и в оптимальном использовании имеющихся источников данных (“ILMAS” – Имплементация законодательства по статистике в области миграции и убежища). В рамках еще одного проекта, финансируемого 6-й Рамочной программой Еврокомиссии, – “THESIM” (На пути к гармонизированной статистике по международной миграции) – был выполнен анализ наличия национальных данных и статистических определений и оценены шаги, необходимые для обеспечения соответствия новому регламенту. В результате этого недавно была начата деятельность нового “Специального модуля” по миграции, охватывающего важные элементы трудовой миграции.

В рамках проекта “**PROMINSTAT**” (Содействие проведению сравнительного исследования в области миграции и интеграции в Европе), также финансируемого 6-й Рамочной программой Еврокомиссии, была создана онлайн база данных, содержащая обстоятельный перечень из более чем 1 200 баз данных 27 европейских стран. В национальных отчетах представлен анализ национальных систем сбора данных, а в рамках тематических исследований изучается возможность проведения сравнительных исследований по ряду тематических областей. (См.: <http://www.prominstat.eu/prominstat/database/>).

В базе данных Евростата представлен широкий спектр статистических данных о населении (демография, международная миграция и убежище, прогнозы численности, таблицы переписи) и о других областях, таких, напр., как здравоохранение, образование, рынок труда и условия жизни. Ежегодные данные Евростата о международных иммиграционных потоках, как правило, включают данные о миграции граждан страны и иностранцев, в идеале за период не менее 12 месяцев. Ежемесячные данные

¹³⁸ В базе данных Евростата наблюдается методологический разрыв по некоторым странам (Австрия, Дания, Германия, Нидерланды и Польша), которые изменили свою методику в 2008 г. в соответствии с Регламентом ЕС, однако на национальном уровне непрерывный временной ряд сохранился.

¹³⁷ Карта “i-Map” является инструментом межправительственного обмена информацией, который внедряется консорциумом международных организаций и финансируется Еврокомиссией.

публикуются в очень немногих государствах-членах ЕС и в силу оперативности предоставления и предварительного характера не всегда отвечают годовым цифрам, публикуемым позже. Кроме того, имеющуюся статистику следует использовать с осторожностью, поскольку источникими этих данных обычно выступают административные базы данных, созданные в иных целях, нежели статистические.¹³⁹ (См.: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>)

Прочие важные источники данных

Общие миграционные данные:

- Исследовательский центр по вопросам миграции, глобализации и бедности **Университета Суссекса** пытается придать большую последовательность оценкам, полученным по результатам проводящихся раз в десять лет переписей, соблюдая различие между данными, основанными на разных концепциях (место рождения и гражданство). (См.: <http://www.migrationdrc.org/index.html>)
- **Институт миграционной политики** (MPI): создал Концентратор данных MPI, собрав большое количество существующих категорий (денежные переводы, управление миграцией, убежище и пр.). (См.: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub>)
- **Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН** (UNPD): готовит оценки объемов мигрантов для каждой страны на основе данных, предоставленных Статистическим отделом ООН. “Глобальная миграционная база данных” включает общедоступные данные по объемам международных мигрантов с разбивкой по полу, возрасту, стране рождения и гражданства. (См.: <http://www.un.org/esa/population/migration/index.html>). “База данных тенденций общих объемов мигрантов”, которая содержит оценки объемов международных мигрантов (по полу) и беженцев для всех стран и регионов мира с 1960 г. по 2010 г., представлена по адресу <http://esa.un.org/migration/>
- **Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН** (UNSTATS) представляет широкий

¹³⁹ Административные источники данных часто исключают некоторые группы мигрантов или не фиксируют некоторые события, даже если все соответствующие группы включены. При анализе временного ряда все разрывы, образовавшиеся по разным причинам, следует очень тщательно отслеживать. Эти причины можно подразделить на две группы: (i) изменения в административных или законодательных мерах, напр., изменения в порядке регистрации или регуляризации нелегальных мигрантов, или (ii) изменения в статистической методике, напр., использование новых источников данных, определений и пр. Эти искусственные изменения или разрывы в ряду легко могут оказаться изменениями в миграционных тенденциях и исказить анализ влияния экономического кризиса.

спектр данных, преимущественно основанных на переписях по основным демографическим показателям, включая объемы и потоки международной миграции. (См.: <http://unstats.un.org/unsd/default.htm>)

Региональные миграционные данные:

- **Обсерватория по демократии в Европейском союзе – гражданство** (EUDO) предоставляет подробную статистику о приобретении гражданства в 33 европейских странах, включая комплексную информацию о приобретении и потере гражданства. (См.: <http://eudo-citizenship.eu/>)
- **ОЭСР**: ежегодные “Данные о международной миграции” представляют информацию об объемах и потоках иностранного и/или родившегося за рубежом населения/рабочей силе в странах ОЭСР, включая иммиграцию и эмиграцию по возрасту, сектору и роду занятий, длительности пребывания, образованию, трудовому статусу (См.: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG>)
- **Региональные экономические комиссии ООН** обладают несколькими информационными базами данных о населении.¹⁴⁰
- **МОМ** (Международная организация по миграции): активно выпускает национальные миграционные профили и расширенные национальные миграционные профили, представленные на разных национальных веб-страницах МОМ. (См.: <http://www.iom.int/>)

Трудовая миграция:

- **МОТ**: Новая база данных МОТ по трудовой статистике содержит многочисленные массивы данных с ежегодной и более частой статистикой трудового рынка по более 100 индикаторам и 230 странам, зонам и территориям. (См.: http://www.ilo.org/ilostat/faces/home/statisticaldata.jsessionid=KMswT18WhFnLMTGr8rn2N9PMm8NY8Dpvg67KyQC GDq3gCNYTdGcGI436129044?_afrlLoop=1881756776279240#%40%3F_afrlLoop%3D1881756776279240%26_adf.ctrl-state%3D1cyhm76u89_4)

Миграция и развитие:

- **Всемирный банк**: собирает данные о денежных переводах и утечке мозгов по странам и регионам.
- **МВФ**: в “Ежегоднике платежных балансов” собраны годовые платежные балансы стран (основные источники официальных данных о денежных переводах) (См.: <http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&e=170784>)

¹⁴⁰ Европейская экономическая комиссия ООН (UNECE) вместе с МОМ и многочисленными статистическими управлениями также реализует ряд региональных инициатив по обмену данными.

Банки регионального развития, такие как Азиатский банк развития, собирают информацию о денежных переводах (См.: www.adb.org).

3. Обзор национальных подходов к политике в области трудовой и циркулярной миграции¹⁴¹

Албания

Национальная стратегия Албании в области миграции и соответствующий План действий на 2005-2010 гг. предусматривают различные меры, связанные с циркулярной, временной и сезонной миграцией. Страна подписала двусторонние соглашения о трудоустройстве с Германией, Италией и Грецией. Проект Соглашения с Республикой Франция все еще находится на ратификации. Такие двусторонние соглашения с большинством целевых принимающих стран должны содействовать регулярной миграции албанских граждан в целях трудоустройства. В соглашениях оговорены процедуры и структуры эффективного подбора кадров с учетом спроса и предложения сторон. Однако определение циркулярной миграции в национальном контексте отсутствует из-за сложности вопроса и разных связанных с этим проблем. Своим недавним решением страна предоставила право на двойное гражданство.

Двусторонние соглашения, подписанные Албанией:

Двустороннее соглашение с Италией, подписанное 2 декабря 2008 г., способствует сезонному и внесезонному трудоустройству албанских граждан в Италии. Соглашение, подписанное с Германией в 1991 г., не только подготовило законодательную базу и процедуры для временного пребывания албанских работников в Германии, но и создавало условия для их профессионального и языкового формирования через выполнение своей работы. Это устаревшее соглашение было пересмотрено, в результате чего в мае 2012 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании под названием "Миграция тройной выгоды". И, наконец, Соглашение между Албанией и Францией в области мобильности молодежи все еще находится на стадии окончательного согласования после того, как оно уже было утверждено Советом Министров в 2011 г. Основной целью соглашения является расширение возможностей и материально-технической базы для приобретения профессионального опыта молодыми албанцами во Франции и наоборот.

¹⁴¹ Данный раздел основан на информации, полученной государствами-участниками ПП2 и ПП3. Он не претендует на исчерпывающую полноту описания всех актуальных элементов политики, а скорее выделяет наиболее важные из них.

Армения

Армения также пытается обеспечить циркулярность через сотрудничество между странами. Нужно убедить принимающие страны в необходимости предоставления статуса пребывания, позволяющего армянским гражданам возвращаться на временной основе. В результате подписания «Партнерства в области мобильности» с ЕС Армения организовала одну схему циркулярной миграции. Хотя Армения и пытается расширить реализацию таких схем на практике, ей все еще не хватает знаний о соответствующих нормативных положениях ЕС. Ввиду сложной экономической ситуации в Армении, на сегодня не ожидается ни массового возвращения армянских граждан, ни значительного сокращения уровня эмиграции.

Что касается иммиграции иностранцев в Армению, национальное законодательство предусматривает возможность многоразовых виз. Иностранцы также могут получить армянское гражданство по упрощенной процедуре, сохраняя при этом свое изначальное гражданство. И, наконец, Президент Армении предоставляет Особый статус проживания иностранным гражданам армянского происхождения и другим выдающимся лицам, оказавшим значительные услуги армянскому государству и/или участвующим в экономической и культурной деятельности в Армении. Особый статус проживания предоставляется сроком на десять лет.

Беларусь

Для Беларуси Россия остается основной страной назначения трудовых мигрантов, поскольку белорусским гражданам не нужны разрешения на трудоустройство. Созданная свобода передвижения усиливает циркулярную мобильность между двумя странами. В то же время, студенты предпочитают выезжать в Германию, США или Польшу. Активизация возвращения белорусских специалистов является важной задачей Министерства внутренних дел, и в этом отношении циркулярная миграция могла бы стать возможным решением проблемы. Однако новый закон о внешней трудовой миграции от 2010 года не содержит ее определения.

Руководствуясь несколькими международными соглашениями¹⁴², трудоустройство российских и казахстанских граждан в Беларуси преимущественно осуществляется агентствами занятости по подписанному трудовому контракту. Национальное трудовое законодательство способствует циркулярной миграции граждан этих государств.

142 Это такие законы, как Решение Высшего Совета Сообщества России и Беларуси от 22.06.1996 г. № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий»; Соглашение между Республикой Беларусь и Российской Федерацией «О равных правах граждан» от 25.12.1998 г.; «Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей», заключенное в Санкт-Петербурге 19.11.2010.

Босния и Герцеговина

В Боснии и Герцеговине Стратегия в области миграции и убежища, а также сопутствующий ей План действий на 2012-2015 гг. предусматривают ряд мер по сближению национальной законодательной базы с соответствующим законодательством и положительной практикой ЕС. Укрепляются институциональные возможности по обеспечению связи между миграцией и развитием. Это должно содействовать циркулярной миграции в страну и из нее, преимущественно в целях трудоустройства и получения образования.

Проект Стратегии национального развития Боснии и Герцеговины также предусматривает меры по разработке схем циркулярной миграции для боснийских специалистов и исследователей. Недавно заключенное соглашение между Боснией и Герцеговиной и Словенией (ратифицированное в 2012 г.) является первым шагом в этом направлении. Соглашение, в котором речь идет о временной трудовой миграции и трудоустройстве боснийских граждан в Словению, вплотную приближается к применению циркулярной миграции. Являясь результатом тесного партнерства и диалога, его целью является управление потоками трудовой миграции из Боснии и Герцеговины в Словению на взаимовыгодных условиях. Хотя циркулярная миграция и не упоминается в явном виде, система институционального мониторинга должна в будущем оценить влияние миграции между двумя странами на их развитие. Аналогичное соглашение также было подписано с Республикой Сербия.

Хорватия

Недавнее вхождение страны в ЕС сопровождалось разными предложениями других государств-членов ЕС по внедрению схем циркулярной миграции для граждан Хорватии.

Чешская Республика

В стране не существует специальных инструментов по содействию циркулярной миграции иностранцев или граждан Чехии.¹⁴³ Двусторонние программы были внедрены исключительно на местном уровне в приграничных районах (особенно с Германией) в попытке поспособствовать трансграничной мобильности чешских трудящихся-мигрантов. Последний подход основан на «челноковом» принципе, что делает его довольно специфичным видом циркулярной миграции. Существенные изменения в политике ожидаются в результате принятия так называемой «Новой системы экономической миграции», которая должна открыть новые каналы для прибывающих трудящихся-мигрантов с выраженными элементами циркулярности.

В рамках «Чешского сотрудничества в области развития» избранным студентам из стран, представляющих особый интерес, оказывается помощь при обучении в Чехии, которая оплачивает их проезд, страховку, обучение и ре-

143 Уровень мобильности рабочей силы Чехии можно описать как довольно низкий, даже в пределах страны.

гулярную стипендию. В рамках этой программы, которая работает с 2003 г. и считается довольно успешной, ежегодно выделяется около 130-250 стипендий. Тем не менее, возникли некоторые опасения, касающиеся ее потенциала развития, поскольку многие студенты отказываются возвращаться в свои страны после завершения обучения. В настоящее время рассматривается возможность применения мер не только по оказанию поддержки при их возвращении, но и по их привлечению к проектам развития в странах происхождения.

Финляндия

Страна также не имеет отдельной политики в области циркулярной миграции. В прошлом общий скандинавский рынок труда предлагал скандинавским странам специальные услуги по трудоустройству. На сегодня самым важным инструментом в сфере услуг занятости является "EURES".

Бывшая Югославская Республика Македония

Страна пытается преодолеть утечку мозгов, особенно из-за массового выезда студентов. Среди возможных решений – активизация временного или виртуального возвращения, в том числе через организацию схем циркулярной миграции.

Грузия

Грузия начала реализацию своей Национальной миграционной стратегии в 2013 г. Включив циркулярную миграцию в перечень своих политических приоритетов в области управления миграцией, страна признала важность этой концепции. Еще одним приоритетом является установление связи между миграцией и развитием. Нынешняя миграционная стратегия содержит обширные положения о "временном легальном трудоустройстве за рубежом" и предусматривает внедрение схем циркулярной миграции через двусторонние соглашения. Партнерство в области мобильности, подписанное с ЕС, предоставляет обеим сторонам важную возможность в этом отношении и должно использоваться для развития общего понимания циркулярной миграции и получения от нее максимальных выгод. Недавно подписанное соглашение с Францией еще не вступило в силу, поскольку требует от его участников выполнения дополнительных юридических процедур.

Страна также достигла значительного прогресса в информировании потенциальных мигрантов о существующих правилах и возможностях легальной миграции в ЕС. В этой области реализуется ряд финансируемых ЕС программ под общим управлением Государственной комиссии по вопросам миграции. Самый первый пилотный проект в области циркулярной миграции недавно был инициирован с Германией (см. ниже): В рамках финансируемого ЕС проекта "Укрепление потенциала развития Партнерства в области мобильности с ЕС в Грузии через целевую циркулярную миграцию и мобилизацию

диаспоры"¹⁴⁴ более 30 грузинских медсестер и специалистов в сфере гостиничного бизнеса были отобраны для трудоустройства и проживания в Германии. Участники будут повышать уровень своей квалификации и расширять возможности трудоустройства на грузинском рынке труда путем поиска работы, трудоустройства и обучения в Германии. Перед проживанием в Германии им будет предложено пройти предотъездные курсы немецкого языка и профессиональной подготовки. Схема учитывает как нынешний спрос на рынке труда Германии, так и желание немецкой стороны содействовать обмену знаниями и переквалификации своего соответствующего персонала. Максимальная длительность пребывания грузинских мигрантов в Германии ограничена 18 месяцами. В задачи данной пилотной схемы входит сбор сведений о средствах использования миграции для устойчивого развития в рамках Партнерства в области мобильности с ЕС. В зависимости от результатов и успехов проекта, можно разработать будущие поправки в национальное законодательство, предусматривающие более четкую отсылку и системный политический подход к циркулярной миграции. Грузия считает данную концепцию экономически обоснованной и не планирует ограничиваться гражданами определенных стран в случае необходимости приема циркулярных мигрантов.

Однако основное внимание уделяется привлечению иностранных инвесторов и созданию положительного инвестиционного климата в стране. Недавно, начиная с 1 сентября 2014 г., вступил в силу новый Закон о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства. Он основан на признанных международных стандартах и регулирует въезд и пребывание в Грузии, а также порядок выдворения. И, наконец, Грузия закончила работу над Глоссарием миграционных терминов (содержащим термин "циркулярная миграция").¹⁴⁵

Венгрия

Венгрия, которая одновременно является страной происхождения и назначения, преимущественно принимает сезонных работников из Украины. Хотя Венгрия не имеет действующей стратегии, непосредственно посвященной циркулярной миграции, в ее Национальной миграционной стратегии на 2014-2020 годы, принятой в 2013 г., упоминается содействие циркулярной миграции в рамках стратегии, касающейся легальной миграции. Среди целей и задач, связанных с предусмотренным развитием международного измерения, Миграционная стратегия Венгрии в явном виде отмечает важность использования возможностей, предоставляемых циркулярной миграцией. В частности, в Стратегии речь идет о том, что циркулярная миграция может и должна стимулировать присутствие тех граждан третьих стран, которые активно содействуют росту национальной экономики (высококвалифицирован-

144 Проект выполняется Центром международной миграции и развития (CIM) в рамках совместной деятельности Германского общества международного сотрудничества (GIZ) и Федерального агентства занятости Германии в сотрудничестве с Агентством развития государственных услуг / Секретариатом Государственной комиссии по вопросам миграции Грузии и Ассоциации малых и средних предприятий Грузии (GSMEA).

145 Этот документ на грузинском языке основан на глоссарии MOM.

ные работники, инвесторы) и развитию науки (студенты, исследователи). В то же время, она также может способствовать смягчению негативных последствий (например, в отношении такого явления, как “утечка мозгов”), с которыми приходится сталкиваться странам происхождения, что является актуальной проблемой, особенно ввиду венгров, проживающих в соседних странах.

Страна также заключила двусторонние соглашения в рамках так называемой “схемы рабочего отпуска”, согласно которой молодые люди могут приезжать на срок до года в качестве туристов, имея при этом право работать, при условии, что это не является основной целью их пребывания. Поскольку возможность воспользоваться такой инициативой предоставляется только один раз, она не предполагает циркулярности.

В Стратегии также изложено видение будущего экономической миграции в Венгрии, которым признается необходимость приема дополнительной рабочей силы из числа мигрантов.¹⁴⁶ Упрощение правил трудоустройства, а также нынешний пересмотр и корректировка правил въезда и пребывания иностранцев отражают стремление к непрерывному регулированию фактической политики в зависимости от текущей ситуации на рынке труда.¹⁴⁷

Проблема эмиграции, в частности увеличенный отток высококвалифицированных работников и сотрудников сектора здравоохранения, решается различными мерами, направленными на предотвращение эмиграции и утечки мозгов в будущем. Венгерские студенты, получавшие стипендию и образование за государственный счет, должны проработать в Венгрии после завершения учебы в течение срока, соответствующего сроку своего обучения. Они могут сделать это в течение 20 лет.

Косово

Наибольшую обеспокоенность на национальном уровне вызывает политика возвратной миграции, поскольку косовары продолжают искать убежище в государства-членах ЕС. Косово разработало схему циркулярной миграции с Лихтенштейном и Швейцарией.

Кыргызстан

Необходимость четкого определения циркулярной миграции связана с перспективой массового возвращения кыргызских мигрантов через 10-15 лет. Более того, циркулярная миграция в целях получения образования также считается чрезвычайно важной, поскольку студенты должны вернуться по окончании своей учебы за рубежом.

¹⁴⁶ Это касается как квалифицированного и неквалифицированного ручного труда, так и высококвалифицированного умственного труда, в отношении которого зафиксирован долгосрочный дефицит.

¹⁴⁷ Венгрия ожидает сокращения численности работников, являющихся гражданами третьих стран, из соседних государств (особенно ввиду упрощенной натурализации этнических венгров) и одновременного роста численности работников, являющихся гражданами третьих стран, из Азии.

Молдова

На сегодня Молдова реализовала два проекта в области трудовой миграции: Первый проект, заверченный в 2012 г., оптимизировал работу Национального агентства занятости. Это было достигнуто благодаря созданию современных коммуникационных систем и разработке программного продукта под названием “Трудовая миграция” для мониторинга миграционных потоков и информирования граждан – как через центр обработки звонков (кол-центр), так и через созданные информационные центры, посвященные каналам легальной миграции и возможностям рынка труда. Второй проект еще продолжается и посвящен развитию и дополнению первого проекта. Поддержку обоих проектов осуществляет Государственная служба занятости Швеции.

Следующий проект по реализации Соглашения об ассоциации между Молдовой и ЕС в части трудоустройства, социальной интеграции и миграции был утвержден в июле 2014 г. на совещании Межминистерского комитета по стратегическому планированию. В рамках проекта, рассчитанного на четыре года, будет оказываться поддержка управлению рынком труда с целью укрепления институционального потенциала компетентных государственных ведомств и усиления положительного влияния миграции на развитие страны. Еще одной целью является социально-экономическая и профессиональная реинтеграция молдовских репатриантов на внутреннем рынке труда.

Национальная стратегия в области миграции и убежища (2011-2020) и Национальная стратегия в области политики занятости на 2007-2015 годы являются базовыми документами, определяющими приоритетные цели и задачи Молдовы в области трудовой миграции. Основное внимание обоих документов сосредоточено на развитии политики следующими методами: 1. Создание и улучшение эффективных механизмов управления миграционными потоками и их контроля. 2. Непрерывное развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества со странами, принимающими мигрантов из Молдовы. 3. Оказание поддержки и помощи в возвращении и реинтеграции мигрантов. 4. Меры по предотвращению миграции молодежи путем создания возможностей трудоустройства внутри страны.

Россия

В последние годы Россия изменила свое законодательство в области трудовой миграции, чтобы повысить привлекательность трудоустройства в стране в глазах мигрантов и предоставить больше возможностей для легальной миграции. Некоторые новшества упростили найм иностранной рабочей силы, тогда как другие ввели новые ограничения. Россия, несомненно, нуждается в регулярных корректировках своего законодательства для поддержания баланса между правами мигрантов и своими национальными интересами. Однако постоянные изменения могут создать дополнительные трудности для мигрантов.

Иностранцы на территории Российской Федерации могут иметь три различных статуса:

- Временное пребывание: применяется в отношении кратких периодов,

когда мигранты имеют миграционную карту, но не имеют разрешения на (временное) проживание.

- Временное проживание: применяется в отношении обладателей разрешения на временное проживание (на период 3 года).
- Постоянное проживание: применяется в отношении обладателей разрешения на проживание (со сроком действия 5 лет).¹⁴⁸

Для найма иностранных работников существуют разные системы. Двумя основными типами режимов являются общий и специальный. Общий режим применяется в отношении граждан стран, которым нужна виза для въезда в Россию. Таким иностранным работникам требуется два разных разрешения: Одно для предполагаемого работодателя, а другое – разрешение на трудоустройство – для потенциального работника. Однако данное положение не касается постоянно или временно проживающих лиц.¹⁴⁹ В некоторых сферах занятости существуют ограничения по количеству трудящихся-мигрантов, которых можно нанять.¹⁵⁰

Вместе с тем, специальные режимы являются следствием реформ, выполненных в последние 3-5 лет. Существует несколько специальных режимов:

Иностранные работники, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы¹⁵¹

На данную группу иностранных граждан приходится около 90% всех оформляемых разрешений на трудоустройство. Работодатели могут осуществлять поиск и найм такой иностранной рабочей силы без специального разрешения, указанного выше. Только иностранный гражданин обязан подать заявку на оформление разрешения на трудоустройство.¹⁵² Если у трудящегося-мигранта имеется трудовой контракт, ему может быть оформлено разрешение на трудоустройство сроком на один год. В противном случае разрешение оформляется только на три месяца, но может быть продлено. Такая ситуация представляет собой настоящую проблему для мигрантов: С одной стороны,

работодатели не желают заключать контракт в отсутствие разрешения на трудоустройство, а с другой, разрешение на трудоустройство не может быть оформлено без трудового контракта. Во время своего пребывания иностранные работники имеют право заключить контракт с другим работодателем, но обязаны уведомить об этом Федеральную миграционную службу.

Новым требованием (вступившим в силу с 1 января 2015 г.) является подтверждение знания русского языка, истории и базового российского законодательства. Граждане стран, в которых русский является одним из официальных языков, освобождены от этого обязательства.

Между тем, система квот для граждан стран с безвизовым режимом оказалась неэффективной и была заменена так называемой “патентной системой”, которая в настоящее время применяется только в отношении найма физическими лицами. Определяя стоимость патента в зависимости от вида работы, местные органы могут регулировать найм иностранных работников.

Высококвалифицированные трудящиеся-мигранты

Поправкой от 2010 г. к Закону “О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации” был введен специальный режим для высококвалифицированных работников, который является аналогом Директивы о голубых картах.¹⁵³ Минимальная заработная плата, требуемая для получения такого статуса, как правило, составляет около 40 тыс. евро в год, но в некоторых особых случаях может быть и меньше (напр., исследователи, преподаватели).

Привилегии, которыми пользуются квалифицированные специалисты, включают:

- Специальные положения, касающиеся статуса членов их семей;
- Освобождение от обязательства регистрировать свои миграционные документы;
- Право приглашать лиц, проживающих вне Российской Федерации;
- Трудоустройство не зависит от системы квот и прочих связанных с этим ограничений;
- Подоходный налог 13% вместо 30% (для лиц, не зарегистрированных как резиденты).¹⁵⁴

Работодатель, желающий принять на работу высококвалифицированного специалиста, должен направить в ФМС ходатайство и сопроводительную документацию. Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что работодателю не требуется разрешения, тогда как иностранный работник обязан иметь разрешение на трудоустройство. Не имея предложения работы, потенциальный специалист может обратиться в ФМС с просьбой о публикации его профиля для поиска работы. Размещение его профиля может служить хорошим основанием для оформления бизнес визы.

¹⁴⁸ Согласно Федеральному закону о правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации № 115-ФЗ от 25.07.2002 г., иностранными работниками считаются иностранные граждане, временно пребывающие в РФ (нерезиденты) (ст. 2). Это означает, что временно и постоянно проживающие лица не являются иностранными работниками в определении данного федерального закона.

¹⁴⁹ Оно также не применяется в отношении других специфических групп, таких как: соотечественники, переселившиеся из-за рубежа; дипломатические работники и прочие сотрудники иностранных компаний; иностранные журналисты; иностранные студенты; иностранные исследователи и преподаватели; иностранные деятели искусств и спорта в возрасте до 18 лет.

¹⁵⁰ Ежегодно Правительство устанавливает разрешенное процентное количество иностранных работников, например, в сфере розничной торговли и спорте, и пр. Как следствие, иностранные работники не могут быть приняты на работу в сфере розничной торговли, на рынках и пр. Однако эти положения не касаются временно или постоянно проживающих лиц.

¹⁵¹ Статья 13.1 Федерального закона.

¹⁵² Ходатайство необходимо подавать либо лично, либо через агентство занятости или законного представителя. Срок оформления разрешения на трудоустройство составляет до десяти рабочих дней. В случае оформления на период, превышающий 90 дней, иностранец обязан в течение 30 рабочих дней подать медицинскую справку, подтверждающую отсутствие у него определенных заболеваний.

¹⁵³ Федеральный закон № 86-ФЗ, 19 мая 2010 г.

¹⁵⁴ Высокий подоходный налог стимулирует нелегальное трудоустройство, при котором трудящиеся-мигранты не получают ни официального контракта, ни социального обеспечения. Они не платят налогов или других социальных взносов.

Трудоустройство иностранных студентов дневной формы обучения

С 1 января 2014 г. студенты дневной формы обучения аккредитованных учебных заведений имеют право ходатайствовать об оформлении им разрешения на трудоустройство. Оформление такого разрешения не подпадает под действие режима квот и не требует получения работодателем разрешения на их привлечение. Соответствующая процедура аналогична той, что применяется в отношении граждан стран с безвизовым режимом.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года¹⁵⁵

На фоне постоянного спроса на дешевую иностранную рабочую силу и ухудшающуюся демографическую обстановку российское правительство рассматривает несовершенство системы управления миграцией как основную причину большого и все возрастающего количества нелегальных мигрантов в Российской Федерации и намерено изменить сложившуюся ситуацию. Предыдущие целенаправленные попытки имели ограниченный успех.¹⁵⁶ Законодательные и политические изменения в миграционной политике России не являются разрозненными мероприятиями. Концепция определяет национальную стратегию в ключевых сферах миграции, а также потенциальные действия государства. Многие элементы законодательной базы были сформулированы задолго до этого.

Концепция миграционной политики на 2013-2025 годы, принятая в 2012 г., определяет Российскую Федерацию как многоэтническую, многорелигиозную и многонациональную страну. Главная задача – стать привлекательной страной назначения, в частности для мигрантов из других стран СНГ. Это само по себе не является чем-то новым, однако одним из принципиальных изменений в Концепции является приоритетность постоянной легальной иммиграции высококвалифицированных трудовых мигрантов и их семей в Россию. Временная миграция определяется как международная и внутренняя миграция, происходящая на определенный период времени без изменения места жительства. Временная миграция служит целям трудоустройства или иным целям (получение образования и пр.).¹⁵⁷ Еще одним новшеством является акцент на более сбалансированном распределении иммигрантского населения в Российской Федерации.¹⁵⁸ Также предусматривается устранение административных процедур, усложняющих внутреннюю миграцию в России.

Кроме того, был определен ряд приоритетов для повышения эффективности российской миграционной политики: дифференцированные

механизмы отбора, привлечения и приема на работу кратко – и долгосрочных мигрантов; рейтинговая система отбора мигрантов; упрощенный порядок въезда и выезда для определенных категорий, таких как инвесторы и владельцы предприятий; модернизированная и упрощенная система распределения квот и оформления разрешений на трудоустройство. Для достижения этих целей в российскую законодательную базу был внесен ряд поправок, касающихся миграции, и разработан ряд правительственных мер.

Эти законодательные новшества потенциально способны в корне изменить миграционную ситуацию в регионе и непосредственно повлиять на Россию и страны Восточного партнерства и СНГ, отправляющие мигрантов, а косвенно – и на миграционные движения из региона в ЕС. Реальное влияние этих изменений будет зависеть от фактически созданных механизмов реализации. В последние годы Россия добилась значительных успехов во внедрении ряда правоприменительных инструментов, обеспечивающих целевое и строгое исполнение Закона о правовом статусе иностранных граждан 2002 г. (с поправками в 2007, 2010 и 2012 годах).

Автоматизированная система исполнения Закона о правовом статусе иностранных граждан 2002 г. (с поправками в 2007, 2010 и 2012 годах) была введена незадолго до Олимпийских игр в Сочи 2014 года в качестве меры безопасности. Она также предусматривает новую систему мониторинга миграции. С технической точки зрения, она основана на ряде связанных между собой автоматизированных систем, установленных на пунктах пересечения границы и в разных национальных учреждениях, ответственных за осуществления контроля и исполнение российского национального законодательства. А именно:

- Автоматизированная программа регистрации нарушений иммиграционного законодательства мигрантами;
- Система мониторинга на границе, применимая ко всем иностранным гражданам в стране.

Эти два компонента позволяют осуществлять автоматизированный контроль въезда и выезда всех иностранных граждан и, что наиболее важно, определять тех, кто совершил уголовные или административные преступления на территории России. Активные на сегодня компоненты этой базы данных также регистрируют нарушения миграционного законодательства. Такие нарушения влекут за собой трехлетний запрет на въезд для соответствующих мигрантов. Решения, принятые в каждом индивидуальном случае, являются окончательными и обжалованию не подлежат. Хотя закон исключает возможность пересмотра решения в каждом индивидуальном случае, выход, предлагаемый на государственном уровне, состоит в возможности вступления в Таможенный Союз. Миграционные ограничения не применимы к гражданам государств-участников Союза.

155 См.: <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=52502>

156 Первая Концепция регулирования миграционных процессов, принятая в 2013 г., не была реализована по причине слишком амбициозных целей и отсутствия механизмов реализации.

157 Концепция циркулярной миграции не используется в официальных российских документах.

158 Все большее количество иммигрантов должны селиться в Сибири, на Дальнем Востоке и в других стратегически важных регионах, включая пограничные регионы на юге и востоке страны.

Безотносительно того, что реализацию системы контроля следует рассматривать как попытку наконец-то исполнить миграционное законодательство, которое – по крайней мере частично – существует уже длительное время, этот факт способен кардинально изменить ситуацию с миграционными потоками в регионе. Существует целый ряд потенциальных и значительных последствий, как указано ниже:

Для **Российской Федерации** потенциальные последствия и сценарии могут быть следующими:

- Сокращение численности дешевой рабочей силы, которая до этого нелегально въезжала в страну или нелегально находилась на территории страны, включая потенциально значительный отток больших групп трудовых мигрантов с национального рынка труда, в том числе нерегулированных мигрантов.
- Императивная потребность в изменении или легализации их статуса в Российской Федерации, включая приобретение российского гражданства;

Для **отправляющих стран** потенциальные последствия и сценарии могут быть следующими:

- Возвращение большого количество лиц, преимущественно трудовых мигрантов, включая нелегальных мигрантов, выдворенных из России или не имеющих возможности продолжать там работать, обратно в свою страну происхождения, где не все из них могут быть успешно приняты внутренними рынками труда;
- Этому сопутствует потеря важных денежных переводов мигрантов;
- Потенциальная потеря граждан, поскольку некоторые трудовые эмигранты могут предпочесть или вынуждено отказаться от своего гражданства для приобретения гражданства России, пытаясь таким образом сохранить свои шансы на доступ к российскому рынку труда;
- Трудовая эмиграция в иные, чем Россия, страны назначения, а именно в ЕС и регион Персидского залива;

Для **ЕС** потенциальные последствия и сценарии могут быть следующими:

- Возросший приток трудовых мигрантов из стран Восточного партнерства и СНГ, включая определенную долю нелегальных мигрантов, потерявших возможности трудоустройства в России и ищущих работу в другом месте;
- Возможное влияние на будущие переговоры по либерализации визового режима с некоторыми странами.

Строгое исполнение описанных мер началось лишь недавно (2013 г. и 2014 г.), поэтому реальные последствия еще предстоит увидеть. Одним из решающих вопросов является, способен ли новый российский миграционный режим обеспечить достаточный приток иностранной рабочей

силы для внутреннего рынка. Российская экономика сильно зависит от трудовой иммиграции, значительная часть которой до этого развивалась в форме нерегулируемой миграции. Будет непросто заменить нерегулированных мигрантов урегулированными, поскольку первые обладают в глазах работодателей рядом “преимуществ”, таких как низкая заработная плата, высокая степень гибкости нерегулированных работников и отсутствие базовых трудовых прав для данной конкретной группы. Если перевод трудовой иммиграции на легальную основу не сработает, экономическая необходимость и рыночное давление может потребовать смягчения предусмотренного строгого миграционного режима.

Словения

90% иммигрантов страны прибывает из других государств бывшей Югославии, а на долю Боснии и Герцеговины приходится половина общего объема иммиграции. В 2012 г. с Боснией и Герцеговиной было заключено соглашение о трудоустройстве мигрантов, результаты которого еще предстоит увидеть.

Таджикистан

Национальная стратегия трудовой миграции таджикских граждан за рубежом на период 2011-2015 гг. была принята в 2011 г.¹⁵⁹ Она предусматривает конкретные действия, ориентированные на формирование трудящихся-мигрантов для целевых секторов рынка труда и их социально-экономической и правовой защиты. Стратегия также предусматривает более глубокие механизмы для эффективного международного сотрудничества, в том числе в области миграции и развития. Концепция циркулярной миграции еще не до конца осознана, поскольку страна преимущественно сталкивается с трудовой и сезонной миграцией. Таджикистан стремится к налаживанию двустороннего и многостороннего сотрудничества со странами, принимающими его мигрантов для защиты их прав.¹⁶⁰ В настоящее время реализуются соглашения об организованном приеме таджикских граждан на работу в Российской Федерации. Также в настоящее время проводится интенсивная аналитическая работа по изучению внешних рынков труда и потенциальной подготовке

¹⁵⁹ Стратегия была разработана национальными экспертами под руководством Миграционной службы с привлечением экспертной помощи Всемирного банка и финансовой помощи британского Министерства международного развития.

¹⁶⁰ В 1994 г. странами СНГ было подписано Соглашение о защите прав трудящихся-мигрантов. В октябре 2004 г. Таджикистан и Россия заключили межправительственное Соглашение о защите прав трудящихся-мигрантов. Кроме того, соглашения в области трудовой миграции были подписаны с Казахстаном, Кыргызстаном и Беларусью. Аналогичные правовые соглашения о трудовой миграции были подготовлены (находятся на стадии утверждения) с Украиной, Катаром и Южной Кореей.

аналогичных проектов соглашений в области трудовой миграции, направленных на расширение сотрудничества со странами ближнего и дальнего зарубежья.

Швеция

Страна считает результаты своей довольно либеральной миграционной политики в целом положительными. Самое главное, что она работает в условиях сложившейся системы, основанной на спросе, в которой работодатели могут нанимать рабочую силу из третьих стран при определенных условиях. Несмотря на опасения профсоюзов, что вновь прибывшие трудящиеся-мигранты могут спровоцировать обвал заработной платы, похоже, система в целом справляется неплохо, требуя лишь некоторой дополнительной доводки. Вместо управления миграцией Швеция пытается “сладить” с ней как можно лучше. Поскольку дефицит рабочей силы так или иначе придется компенсировать, лучше делать это легальным путем.

Украина

Украина в 2011 году приняла Концепцию государственной миграционной политики и План ее реализации, который предусматривает ряд мер, связанных с циркулярной, временной и сезонной миграцией. Среди приоритетов национальной политики фигурируют вопросы преодоления “утечки мозгов” из страны, а также защиты прав украинских внешних трудовых мигрантов. Принятый в 2012 году Закон “О занятости населения” предусматривает ряд соответствующих мер, в частности, поддержку работодателей при создании новых рабочих мест, развитие инициативы населения к ведению бизнеса и других.

Украина является стороной двухсторонних договоров по трудоустройству и социальной защите трудовых мигрантов, в частности, с Азербайджанской Республикой, Республикой Беларусь, Республикой Армения, Социалистической Республикой Вьетнам, Латвийской Республикой, Литовской Республикой, Великой Социалистической Народной Ливийской Арабской Джамахирией, Республикой Польша, Португальской Республикой, Испанией. Работа по расширению договорной базы по социальному и пенсионному обеспечению украинских трудовых мигрантов за счет заключения соответствующих двусторонних договоров продолжается.

В ближайшей перспективе планируется принятие Закона Украины «О внешней трудовой миграции», в котором будет законодательно определен статус украинских трудовых мигрантов и членов их семей, предусмотрены социально-экономические, образовательные, культурные и другие гарантии для них.

4. Деятельность, выполненная в рамках ПП2 и ПП3

Совместный стартовый семинар Пилотных проектов 2 и 3, Будапешт, 25-26 сентября 2012 г.

В семинаре приняли участие представители 15 стран-участниц и эксперты из МОМ, ICMPPD, Университета Суссекса и проекта ЕС “Консолидация возможностей по управлению миграцией в Республике Молдова”.

Первый день семинара был посвящен трудовой миграции и представлению участникам задач и рабочего плана ПП2, а также согласованию предложенной структуры. Был представлен рабочий план на два предстоящих года, предусматривающий проведение трех семинаров, двух экспертных миссий в страны, не входящие в ЕС, и учебный визит в государство-член ЕС. Общие интересы и проблемы были определены во время обмена мнениями в формате круглого стола. Национальные и международные эксперты выступили с докладами об опыте, положительной практике и проблемах в области легальной миграции, что послужило толчком для участников к проведению обсуждений потребностей и практических трудностей организации трудовой миграции. Странам-участницам также было предложено представить краткий обзор своих миграционных систем и прокомментировать структуру проекта анкеты ПП2, подготовленной ведущим государством Венгрией.

Основное внимание второго дня с аналогичной повесткой уделялось вопросам циркулярной миграции. Вначале участники ознакомились с ПП3 и его предполагаемой структурой и целями, после чего заслушали подробный доклад о концепции циркулярной миграции. Затем Таджикистан и Молдова выступили с докладами о видении с позиций страны происхождения, ознакомив присутствующих со своим национальным опытом в области циркулярной миграции. И, наконец, всем государствам-участникам было предложено представить свой опыт и ожидания по теме совещания во время обмена мнениями в формате круглого стола.

2-й совместный семинар Пилотных проектов 2 и 3, Прага, 7-8 февраля 2013 г.

В совещании приняли участие 15 стран Пражского процесса, а также представители МОМ, ICMPPD и ряд внешних экспертов. Первый день был посвящен ПП3 и циркулярной миграции в частности. Внешним экспертам было предложено ознакомить участников с такими аспектами, как потенциальное влияние циркулярной миграции на развитие, сложности организации пилотного проекта по циркулярной миграции и переносимость пенсий, медицинских и прочих социальных льгот трудящихся-мигрантов. Было представлено первое описательное резюме ответов, предоставленных государствами-участниками на розданную ранее анкету о Пилотном проекте, после чего

участники обсудили результаты в формате круглого стола. Хотя большинство стран-участниц не имеют четкого определения циркулярной миграции или посвященного ей отдельного законодательства, их представители выразили большую заинтересованность в дальнейшем развитии концепции с возможностью реализации практических инициатив в будущем.

Второй день был посвящен ПП2, а именно предоставлению информации мигрантам. Проведено обсуждение новых идей по оптимизации подбора кадров в ЕС, после чего участники ознакомились со сложностями заключения двусторонних соглашений и сбора статистики и данных. Среди приглашенных экспертов присутствовал представитель “Центра интеграции иностранцев” в Праге, который рассказал много полезного о ежедневной работе, предоставлении информации и помощи гражданам третьих стран в своем государстве и о связанных с этим трудностях. Затем национальные представители Албании, Финляндии и Грузии представили свою национальную политику в области трудовой миграции. И, наконец, обсуждения затронули вопрос привлечения диаспоры и ее роли в оптимизации подбора кадров и предоставлении информации.

3-й семинар ППЗ, Тбилиси, 9 октября 2013 г.

3-й экспертный семинар по вопросам циркулярной миграции состоялся 9 октября 2013 г. в Тбилиси. В нем приняли участие представители 12 государств Пражского процесса, Европейской комиссии и Европейского фонда образования, а также международных и общественных организаций, в том числе ICMPD, MOM и фонда “People in Need”.

Целью семинара был обзор предварительных выводов в рамках Пилотного проекта, полученных по результатам индивидуальных ответов государств-участников на вопросы анкеты ППЗ. Были представлены текущие инициативы и положительная практика, связанные с циркулярной миграцией, включая признание навыков, как и предполагалось Планом действий ПП.

Экспертная миссия ПП2 в Республику Беларусь, 22-24 октября 2014 г.

Экспертной группе, состоящей из национальных экспертов из Финляндии, Венгрии и Румынии, был оказан теплый прием г-ном А. Бегуном, Начальником Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь. После краткого знакомства с различными учреждениями и полномочиями, был представлен комплексный обзор национальной миграционной политики. Затем более подробно были представлены различные аспекты трудовой миграции, в том числе лицензирование юридических лиц, оформление разрешений иностранцам, а также найм и защита граждан Беларуси, работающих за рубежом. Эксперты ознакомились с многочисленными дву- и многосторонними соглашениями, ратифицированными Республикой Беларусь, а также с последними усилиями по заключению соглашений о реадмиссии. Особое внимание уделялось борьбе с торговлей людьми, которая характеризуется значительными успехами в последнее десятилетие. В ходе своего визита в региональное управление занятости эксперты ознакомились

с национальным рынком труда, порядком приема на работу иностранцев и вопросами социальной защиты, такими как пенсионные права и переносимость. Государственный пограничный комитет представил подходы, используемые для борьбы с нерегулируемой миграцией, а также для сбора данных и выполнения анализа.

Во второй день эксперты посетили Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств (СНГ) и ознакомились с многочисленными видами деятельности и соглашениями в области миграции. За кратким визитом в Военный музей последовали совещания с Национальным статистическим комитетом и двумя агентствами занятости. На втором этапе эксперты получили возможность встретиться с представителями важных негосударственных субъектов, а также международных и общественных организаций, включая Делегацию ЕС, МОМ, УВКБ ООН, ПРООН и “Ла Страда”.

Благодаря великолепному сотрудничеству, гостеприимству и высокому уровню компетенции, которые почувствовали на себе все участвующие стороны, миссия выполнила поставленные перед ней задачи.

Экспертная миссия ПП2 в Кыргызскую Республику, Бишкек, 11-13 марта 2014 г.

В течение трех дней эксперты из Венгрии и Румынии имели возможность встречаться с представителями разных кыргызских государственных органов, таких как Министерство труда, миграции и молодежи, Министерство иностранных дел, Министерство внутренних дел, Центр трудоустройства граждан за рубежом, Агентство по профессионально-техническому образованию, Кыргызский социальный фонд и Национальный статистический комитет. Последующие совещания проводились с местной Делегацией ЕС и миссией МОМ, а также с Тянь-Шаньским аналитическим центром.

Трудовая миграция входит в число важнейших политических приоритетов Кыргызской Республики. Среди важных факторов выталкивания – относительно низкие зарплаты, высокий уровень безработицы и отсутствие эффективной системы социального обеспечения. По данным официальной статистики, около 560 тыс. кыргызских граждан работают в Российской Федерации, а еще 50 тыс. кыргызских мигрантов трудоустроились в Казахстане. Ежегодный отток в Россию оценивается на уровне 20 тыс. человек. Сумма денежных переводов, получаемых в стране достигает приблизительно 2 млрд. долл США в год, что составляет треть ВВП Кыргызстана. Однако большинство людей уезжают лишь на сезонные работы (рыболовные и сельскохозяйственные работы) и отсутствуют в течение около трех месяцев.

Недостаток информации, знаний и навыков среди выезжающих мигрантов является главной проблемой, которая решается разными способами, например, организацией работы информационных центров, центров подготовки и горячей линии, а также проведением информационно-разъяснительной работы, направленной на улучшение предотъездной подготовки мигрантов. На момент проведения миссии планировалось создание управления, организованного по принципу “единого окна”, при Министерстве труда, миграции и молодежи. Защита своих граждан за рубежом также входит в число полити-

ческих приоритетов Кыргызской Республики. Важную роль в этом отношении играют многочисленные организации диаспоры.

Совместный семинар Пилотных проектов 2 и 3, Ереван, 6-7 мая 2014 г.

В совещании, которое прошло в Государственной миграционной службе Армении, приняли участие представители двенадцати государств-участников, а также разных местных организаций и учебных заведений, работающих в сфере миграции. После вступительного слова Главы Государственной миграционной службы Армении и Главы Делегации ЕС в Ереване был представлен обзор выполненной деятельности и предварительные выводы, полученные по результатам реализации двух Пилотных проектов. Участники ознакомились с разными текущими проектами и инициативами, связанными с трудовой и циркулярной миграцией, после чего им была предоставлена возможность выступить с докладами о последних изменениях в политике соответствующих стран. И, наконец, особое внимание было уделено трудовой миграции в Армении, а также ряду других тем, таким как Пакет трудовой миграции ЕС, недавние изменения в российской миграционной политике или международная миграция врачей.

Учебный визит Пилотного проекта 2 в Финляндию, Хельсинки, 2-5 июня 2014 г.

В учебном визите ПП2, принимающей стороной которого выступило Министерство занятости и экономики Финляндии, приняли участие представители 11 государств-участников. Вначале представители Министерства занятости и экономики ознакомили участников с управлением трудовой миграцией в Финляндии, в том числе с различными министерскими функциями и структурами. Министерство занятости и экономики отвечает за вопросы занятости и интеграции, а Министерство внутренних дел обладает полномочиями в отношении всех других миграционных аспектов. Сложности возникают со сбором данных и предполагаемым созданием единой совместной базы данных.

В ходе визита была представлена недавно опубликованная Миграционная стратегия Финляндии до 2020 года, а также информация о текущих потоках трудовой миграции в страну, национальном дефиците и избытке рабочей силы, различных вспомогательных структурах по консультированию и интеграции иммигрантов (проект "ALPO"). Затем участникам была предоставлена возможность посетить местные службы занятости и экономического развития и ознакомиться с порядком предоставления доступа к рынку труда как иностранцев, так и граждан страны. Участники также ознакомились с новым пособием для иммигрантов, после чего был рассмотрен вопрос деятельности проекта "EURES".

На следующий день участники вначале посетили Министерство внутренних дел для ознакомления с фактической иммиграционной ситуацией и миграционной политикой Финляндии. После обеда состоялся визит в Финскую иммиграционную службу, где участники ознакомились с процедурой регистрации иностранцев и оформления разрешений на трудоустройство

в Финляндии. В заключительный день участники провели совещание с сотрудниками, работающими в рамках так называемого проекта "МАТТО", со всей Финляндии. В ходе этого сетевого совещания обе стороны получили возможность обменяться опытом и взглядами на национальную практику и повседневные трудности. После обеда участники ознакомились со службами общественной информации Муниципалитета Хельсинки.

Заключительный семинар Пилотных проектов 2 и 3, Прага, 25-26 сентября 2014 г.

Данное совещание, которое прошло ровно два года спустя Стартового семинара в Будапеште, было посвящено обсуждению содержания настоящего Руководства. Государствам-участникам было предложено высказать свои мнения о заключительной версии перед ее утверждением на Совещании старших должностных лиц в октябре 2014 г.

5. Библиография

- Angenendt, Steffen (2009) Labour Migration Management in Times of Recession – Is Circular Migration a Solution?, Washington: Transatlantic Academy
- Badurashvili, Irina (2012) Circular migration in Georgia, CARIM-East Explanatory Note 12/65
- Barbone, Luca et al. (2013) Labour Migration from the Eastern Partnership Countries: Evolution and Policy Options for Better Outcomes, IZA/CASE
- Bardak, Ummuhan and Jansova, Eva (2013) Understanding the dynamics between migration and human capital: Comparative results of the ETF's migration surveys in Armenia, Georgia and Morocco, Torino: European Training Foundation
- CARIM East (2014) The Integration of Migrants in Russia: Why Does Tension Continue to Grow?, Florence: European University Institute
- Carrera, Sergio et al (2011) Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020, CEPS Policy Brief No. 240
- Cassarino, Jean-Pierre (2008) Patterns of Circular Migration in the Euro-Mediterranean Area: Implications for Policy Makers, CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/29, Florence: European University Institute
- Castles, Stephen (2006) Back to the Future? Can Europe meet its Labour Needs through Temporary Migration?, Working Paper Nr. 1, International Migration Institute, Oxford
- Chobanyan, Haykanush (2012) Circular Migration in Armenia, CARIM-East Explanatory Note 12/70, Socio-Political Module
- CIS Executive Committee (2012) Labour Migration as a Factor of Development in space of the Commonwealth of Independent States, Background document to the CIS Member States' Joint Statement on the Regional Position on Migration
- de Haas, Hein (2006) Turning the tide? Why 'development instead of migration' policies are bound to fail, Working papers Year 2006 Paper 2, Oxford: International Migration Institute
- Di Bartolomeo, Anna et al. (2012) Circular Migration in Eastern Partnership Countries – An overview, CARIM-East Research Report 2012/30
- European Court of Human Rights, EU's Fundamental Rights Agency (2014) Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Migration Network (2011) Satisfying labour demand through migration, Synthesis report
- European Migration Network (2011) Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States, Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Fargues, Philippe (2008) Circular Migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean, CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/40, Florence: European University Institute
- ILO (2009) Regularization and Employer Sanctions as Means towards the Effective Governance of Labour Migration – Russian Federation and International Experience, Moscow: ILO
- ILO (2009) Review of Approaches in Measuring the Need for Migrant Workers and Labour Migration Planning – Russian Federation and International Experience, Moscow: ILO
- IOM (2013) Recognition of Qualifications and Competences of Migrants, Brussels
- Ivaschenko-Stadnik, Ekateryna (2012) Developing Circular Mobility: Observations from Ukraine, CARIM-East Explanatory Note 12/78
- Kaczmarczyk, Paweł (2013) Are immigrants a burden for the state budget?, Review paper 2013/79, Florence: Migration Policy Centre
- Kahanec, Martin et al. (2013) Labour Migration from EaP Countries to the EU – Assessment of Costs and Benefits and Proposals for Better Labour Market Matching, IZA/CASE
- Lazarowicz, Alex (2014) A success story for the EU and seasonal workers' rights without reinventing the wheel, Brussels: European Policy Centre
- McCormick, Ashley and Fargues, Philippe (2013) Ageing of skills and complementary immigration in the EU, 2010-2025, RSCAS 2013/81, Florence: Migration Policy Centre
- Mosneaga, Valeriu (2012) Circular Migration of the Population of the Republic of Moldova, CARIM-East Explanatory Note 12/68
- Mukomel, Vladimir (2012) Circular Migration in the Russian Federation, CARIM-East Explanatory Note 12/97
- Nebiler, Metin (2013) The Role of Sending Countries in the Labor Market Assimilation of Immigrants in Host Countries, INTERACT Research Report 2013/06
- Newland, Kathleen et al. (2008) Learning by Doing: Experiences of Circular Migration, DC, Migration Policy Institute
- OSCE, IOM and ILO (2006) Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination, Vienna
- OSCE (2009) Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies, Vienna
- Pascouau, Yves (2013) Intra – EU mobility: the 'second building block' of EU labour migration policy, Issue Paper No. 74, Brussels: European Policy Centre
- Siegel, Melissa et al. (2012) Evaluation of the "Blue Birds" Circular Migration Pilot in The Netherlands, Maastricht, Maastricht Graduate School of Governance
- Titarenko, Larisa (2012) Circular Migration: Belarus, CARIM-East Explanatory Note 12/59
- Tóttós, Ágnes (2013) The intra-EU mobility right of third-country nationals in the European Union, In: Essays of Faculty of Law University of Pécs Yearbook of 2013
- Tukhashvili, Mirian (2012) The demographic and economic framework of circular migration in Georgia, CARIM-East Explanatory Note 12/89
- Vertovec, Steven (2007) Circular Migration: the way forward in global policy?, Working Paper 4, Oxford: International Migration Institute
- Wickramasekara, Piyasiri (2011) Circular Migration: A Triple Win or a Dead End, International Labour Office, Bureau for Workers' Activities (ACTRAV), Geneva
- Zitnanova, Kristina (2011) Refugee Protection and Migration Dynamics in Central Asia, UNHCR

6. Полезные ссылки

- “EMN Inform”, публикация “Применение квот в государствах-членах ЕС как мера по управлению трудовой миграцией из третьих стран”. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-informs/emn_inform_application_of_quotas_en_version_final.pdf
- Проект “HEADSTART” – Поощрение предотъездной интеграции. <http://www.headstartproject.eu/index.php/pre-departure-integration-support>
- <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/news-and-views/press-briefing-notes/pbn-2014/pbn-listing/iom-partners-improve-pre-departu.html>
- Совместная декларация Министерской конференции “Построение миграционных партнерств” Пражского процесса (2009): http://www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/BMP_Joint_Declaration_EN.pdf.
- Virka Info, Хельсинки, Финляндия: <http://www.virka.fi/en/info/english>
- Иммиграционный портал ЕС: <http://ec.europa.eu/immigration>
- Пресс-релиз, посвященный официальному открытию Центра трудоустройства граждан за рубежом при Министерстве молодежи, труда и занятости в Бишкеке, Кыргызстан: <http://iom.kg/en/?p=642>
- MOM, Глоссарий основных терминов в области миграции: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Circular-migration>
- Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств. Алма-Ата, 21 декабря 1991 г.: http://www.cismission.mid.ru/ii1_4.html
- INTERACT (2013), Исследование интеграции граждан третьих стран как трехстороннего процесса – иммигранты, страны эмиграции и страны иммиграции как субъекты интеграции: <http://interact-project.eu/docs/publications/Research%20Report/INTERACT-RR-2013-06.pdf>

Данная публикация подготовлена при содействии Европейского Союза. Содержание данной публикации является исключительной ответственностью группы поддержки “Целевой инициативы Пражского процесса” и никоим образом не должно рассматриваться как отражение взглядов Европейского Союза.



This project is funded by the European Union
Проект финансируется Европейским Союзом

**Prague Process Targeted Initiative
Support Team & Prague Process Secretariat**

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)
Gonzagagasse 1, 5th floor
A-1010 Vienna, Austria

**Команда Целевой инициативы Пражского процесса
и Секретариат Пражского процесса**

Международный центр по развитию миграционной политики
Гонзагагассе 1, 5-ый этаж
A-1010 Вена, Австрия

Tel./тел.: +43 1 504 46 77 23

E-mail/эл. почта: ppti@icmpd.org

www.pragueprocess.eu

www.facebook.com/PragueProcess