

УДК 314.74

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ДЛЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РФ

Тютерева А. Р., Кузнецов М. М.

Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского, Симферополь, Российская Федерация

E-mail: Anastasiatiutereva@gmail.com

Данная статья посвящена анализу зарубежного опыта регулирования международной трудовой миграции и возможностям его применения для усовершенствования миграционной политики РФ. Рассматриваются основные инструменты миграционной политики зарубежных стран, особенности привлечения высококвалифицированных мигрантов, регулирования притока неквалифицированных кадров и способы снижения нелегальной миграции, а также методы стимулирования реэмиграции квалифицированных специалистов. Предложены рекомендации по усовершенствованию регулирования международной трудовой миграции в России на основе зарубежного опыта.

Ключевые слова: международная трудовая миграция, иммиграция, эмиграция, нелегальная миграция, миграционная политика РФ, зарубежный опыт регулирования трудовой миграции.

ВВЕДЕНИЕ

Исследование процесса международной трудовой миграции представляется важным, так как масштабные миграционные потоки становятся одним из основных факторов развития международных отношений, активным участником которых является Российская Федерация. Международная трудовая миграция стала неотъемлемой частью мирового хозяйства, фактором развития международного рынка труда. Сегодня Россия одновременно является как одним из крупнейших мировых центров притока трудовых мигрантов, так поставщиком рабочей силы на рынки других государств.

Для сегодняшней России весьма актуален вопрос воздействия миграции на экономическое развитие. Россия подошла к пониманию насущной необходимости реформ в миграционной политике, став практически одним из мировых лидеров по уровню миграции, особенно нелегальной. Важна разработка новых подходов и направлений в регулировании трудовой миграции, необходимы реформы миграционной политики Российской Федерации, чтобы трудовая миграция способствовала развитию рынка труда и экономики РФ.

При формировании своей миграционной политики, для разработки и внедрения эффективных мер регулирования международной трудовой миграции России нужно опираться на положительный опыт зарубежных стран. Внедрение новых инструментов управления процессами трудовой миграции позволит усовершенствовать систему отбора и привлечения трудовых мигрантов в те отрасли и регионы, в которых наблюдается дефицит трудовых ресурсов.

Проблемы государственного регулирования процесса международной трудовой миграции и путей усовершенствования миграционной политики РФ исследуют Е. Балацкий, Т. Регент, М. Крощенко, А. Васильева, С. Рязанцев, К. Топилин, А. Осина.

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА...

Целью исследования является выявление путей реформирования миграционной политики Российской Федерации на основе анализа особенностей регулирования международной трудовой миграции.

Задачи исследования следующие:

- рассмотреть и проанализировать инструменты регулирования международной трудовой миграции в зарубежных странах;
- выявить возможности применения зарубежного опыта для усовершенствования миграционной политики России.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

В основе миграционной политики различных стран лежат индивидуальные методы государственного регулирования баланса спроса и предложения национального рынка труда в направлении повышения благосостояния населения страны. Большинство стран Западной Европы придерживаются либеральной миграционной политики. В её основе лежит индивидуальный подход к принятию решения о выдаче разрешения на работу или получения гражданства с учетом потребностей национального рынка труда. Миграционная политика стран Западной Европы предполагает управление процессом миграции, а не её контроль, как принято в России. Они разрабатывают и используют гибкие методы оценки потребности в привлечении трудовых ресурсов, осуществляют тщательный отбор трудовых мигрантов, используя комплексный подход и координацию различных государственных институтов в направлении регулирования трудовой миграции.

Для пополнения своих трудовых ресурсов Великобритания привлекает в основном трудовых мигрантов из других стран Европейского союза, которые имеют полную свободу передвижения в рамках ЕС. Проводятся регулярные исследования рынка труда для определения потребности той или иной отрасли в иностранных трудовых ресурсах. Миграционная политика направлена на стимулирование иммиграции высококвалифицированных кадров, учёных разных сфер, инвесторов и бизнесменов, а также выдающихся деятелей культуры. Для этого в Великобритании используется селективный подход отбора трудовых мигрантов, основанный на их балльной оценке. В Великобритании мигрант может трудоустроиться, только набрав необходимое количество баллов. Данная оценка учитывает квалификацию, знание английского и иностранных языков, возраст, личные способности по созданию прибыли и др. [9]. Наряду с государственными органами регулирования трудовой миграции в стране функционирует неправительственная общественная организация (Консультативный комитет по миграции), которая проводит отбор трудовых мигрантов в соответствии с потребностями рынка труда в определенных специалистах. Используя различные источники информации, такие как сведения профсоюзов, организаций работодателей и различных общественных объединений, Консультативный комитет проводит регулярный и эффективный мониторинг ситуации на рынке труда. Организация занимается не только определением потребности в квалифицированных кадрах и их привлечением, но и занимается вопросами величины заработной платы, безработицы, занятости, прогнозированием

развития рынка труда, разработкой и внедрением программ по переобучению трудовых мигрантов и местного населения [8].

В России можно использовать опыт Великобритании для проведения обоснованной оценки потребности рынка труда в специалистах определенной квалификации, отдельных профессий, используя различные источники информации, в том числе консультируясь с отечественными предпринимателями, трудоустраивающими мигрантов. Это даст возможность сформировать объективные квоты для иммигрантов из-за рубежа. В результате соответствия квот и реальных потребностей в иностранных трудовых ресурсах сократится нелегальная миграция, которая зачастую вызвана их неправильными оценками.

Для решения проблемы дефицита трудовых ресурсов страны-члены Европейского союза используют либеральный подход в миграционной политике, разрабатывают специальные программы по трудоустройству мигрантов. В качестве дополнительного стимулирования притока специалистов с высшим образованием для предпринимателей, трудоустраивающих таких мигрантов, предоставляются особые финансовые льготы в виде сокращения налоговых отчислений или полного освобождения от выплаты некоторых из них. Такие методы активно применяются в Великобритании и Франции [8].

Также многие страны-члены ЕС предоставляют свободу трудоустройства для иностранных студентов, обучающихся в стране (по определённым требованиям и профессиям), для омоложения трудовых ресурсов и стимулирования притока именно высококвалифицированных кадров. Иностранные студенты могут совмещать работу с учёбой. Так, например, Франция предоставляет возможность студентам из-за рубежа работать без специального патента (разрешения), если их рабочее время не составляет более 60 % от всего времени за год. Германия даёт иностранным студентам после успешного окончания высшего учебного заведения статус квалифицированного работника, что предоставляет мигранту право трудоустраиваться на высокооплачиваемую и престижную работу. Похожая система также действует в Великобритании, когда студенты, зарекомендовавшие себя на рынке труда как высококвалифицированные специалисты (имеют трудовой договор с местным работодателем), после окончания обучения получают особый тип визы с правом на работу в стране [8].

Каждый год в российских высших учебных заведениях обучается свыше 150 тысяч иностранных студентов [11]. Однако такое перспективное и востребованное направление привлечения высококвалифицированных трудовых ресурсов, как учебная миграция, в России активно не используется.

Важно создать комплекс мер и походов стимулирования притока студентов в Россию из-за рубежа и привлечения их на работу. Для этого необходимо усовершенствовать законодательную базу в области трудоустройства (используя опыт стран ЕС, предоставить возможность легального трудоустройства) иностранных студентов во время и после окончания обучения, способствовать улучшению жилищных и бытовых условий, повышению качества медицинских услуг и т. п.

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА...

По примеру Великобритании в Российской Федерации нужно создать органы, специализирующиеся на трудовой миграции и миграционной политике. Данные институты должны поддерживать тесные отношения с ведущими экономистами в сфере трудовой миграции, а также с представителями интересов работников и работодателей, общественными организациями. Функционирование данных институтов будет способствовать координации деятельности всех участников процесса трудовой миграции и, как следствие, более эффективному использованию и распределению иностранных трудовых ресурсов.

Как и в Российской Федерации, в Европейском союзе существует острая проблема нелегальной трудовой миграции. В борьбе с незаконной миграцией жёсткие меры не всегда эффективны. В 2008 году в ЕС была принята Директива, описывающая условия и процедуры возврата нелегальных мигрантов. Меры по возврату незаконных трудовых мигрантов направлены на их дальнейшую легализацию и сокращение повторной нелегальной миграции [8]. Было бы целесообразно использовать подобный опыт амнистий для трудовых мигрантов в России, так как ужесточение административных мер (что активно используется в нашей стране) ещё больше усугубляет проблему нелегальной трудовой иммиграции.

Разработку реформ в области миграционной политики стран Западной Европы осуществляют политические партии, общественные организации, а затем они обсуждаются и принимаются или отклоняются законодательными органами власти. В Российской Федерации этими вопросами занимаются органы исполнительной власти, а партии, представленные в Государственной Думе, и Федеральное Собрание их одобряют. Эксперты в области трудовой миграции, а также общественность в разработке миграционной политики не участвуют, что снижает объективность и эффективность регулирования миграции.

Одним из наиболее часто применимых инструментов регулирования трудовой миграции является квотирование. Это метод используется как для количественного, так и качественного ограничения притока иностранных трудовых ресурсов в страну. Многие развитые страны, проводя либеральную миграционную политику, все же полностью не отказываются от данного метода. Такие страны, как Австрия, Германия, Италия, Португалия, США, Швейцария, а также Российская Федерация, активно используют миграционные квоты.

США использует достаточно жёсткую систему квотирования, разбивая трудовых мигрантов на определённые категории. Учитывая ситуацию на рынке труда, в стране выделяют пять категорий трудовых мигрантов. Первые три категории считаются приоритетными. В них попадают иностранные работники, удовлетворяющие критериям профессиональных достижений и опыту работы, личностных способностей, уровню образования. Срок ожидания разрешения на постоянное место жительства и работу зависит от этих критериев. Две последние категории предназначены для инвесторов и низкоквалифицированных работников. Для высококвалифицированных иностранных трудовых ресурсов выделяется более 85 % квоты (не считая инвесторов) [3].

В России также применяется квотирование. Однако не разработана система критериев для отбора претендентов на трудоустройство в стране. Таким образом,

любой мигрант вне зависимости от образования, опыта работы и т. п. может получить разрешение на работу. Тем не менее в России используется система льготных категорий, которые не ограничиваются квотой. К ним относятся близкие родственники граждан РФ (дети, родители, супруги), инвесторы и соотечественники (бывшие граждане СССР) [10].

В Австралии ключевым критерием при отборе мигрантов на временное трудоустройство считается владение иностранным работником квалифицированной профессией, которая востребована на рынке труда, особенно ценятся мигранты с узкоспециализированным образованием [3].

Италия, наряду с квотами, для регулирования трудовой миграции использует систему двустороннего сотрудничества со странами-донорами трудовых ресурсов. На основе двусторонних соглашений (например, с Тунисом) для граждан этих стран предусмотрена дополнительная квота и более высокие социальные гарантии. Из политических соображений в России данный вид квот не применяется [3].

В Канаде наблюдается дефицит квалифицированных кадров в отрасли информационных технологий коммуникаций, поэтому разработана особая программа по облегчению трудоустройства иностранных граждан, имеющих соответствующую квалификацию (получение государственного разрешения на работу не требуется). Однако к мигранту предъявляются следующие требования: знание одного из государственных языков Канады (английского или французского), уровень образования должен быть не ниже бакалавра, а также необходим стаж работы по специальности не менее двух лет.

В Ирландии применяется программа по привлечению медицинских работников. Разрешение на трудоустройство выдается всем желающим при наличии лицензии на работу в сфере медицины, без учёта ситуации на рынке труда. Программа быстрой выдачи виз для медицинского персонала предусмотрена в Австралии. В Италии спортсмены, медицинские работники и переводчики имеют возможность получить разрешение на трудоустройство вне квоты [3].

В России также существует список профессий (должностей) иностранных работников, которые получают разрешение на работу вне квоты, но к ним относятся только граждане стран, для которых в России действует безвизовый режим. Иностранец имеет возможность легально работать на любой должности из списка, при этом наличие необходимой квалификации не проверяется [10]. Действующая в России система регулирования трудовой миграции не сбалансирована, так как в ней существуют различные дополнительные методы регулирования, позволяющие обойти основной механизм квотирования.

Похожая система существует в Испании. На основе анализа рынка труда разрабатывается перечень дефицитных профессий. Однако чтобы получить разрешение на работу по данной профессии, необходимо не только наличие определённой квалификации, но также от работодателя требуется доказательство, что предоставляемая иностранному работнику вакансия не может быть занята за счет коренного населения.

Проблемы с обеспечением жильём возникают у большинства трудовых мигрантов. В странах ЕС трудовым мигрантам предоставляется финансовая помощь

в форме частичной или полной оплаты аренды жилья. Работодатели в Италии, нанимающие иностранные трудовые ресурсы, обязаны предоставлять им жильё. Для территорий страны с недостаточным количеством жилья предоставляются минимальные квоты по возможности найма иностранных работников. Практика строительства социального жилья для трудовых мигрантов широко применяется в Испании [8]. В России, к сожалению, этот опыт развитых стран пока применить невозможно, так как проблема нехватки жилья наблюдается даже среди граждан РФ. Зачастую особенно неквалифицированные иностранные работники живут в условиях, не пригодных для нормального существования, часто прямо по месту своей работы. В России при формировании квот на привлечение иностранных трудовых ресурсов обеспеченность регионов жильём учитывается только формально. Предполагается, что вся ответственность за предоставление жилья мигрантам будет полностью лежать на работодателях.

Для решения проблемы с жильём для мигрантов можно использовать опыт Испании. Используя современные строительные технологии, энергосбережение, можно построить более дешёвое жильё типа небольших гостиниц или общежитий для временного проживания трудовых мигрантов, особенно в регионах с острым дефицитом трудовых ресурсов, что будет способствовать более равномерному распределению иностранной рабочей силы по стране [8].

Интересен опыт зарубежных стран в области снижения оттока высококвалифицированных кадров и реэмиграции. В Индии для стимулирования возвращения высококвалифицированных граждан правительство активно сотрудничает с индийской диаспорой в зарубежных странах. Эмигранты приглашаются для проведения лекций, семинарских занятий в высших образовательных учреждениях, а также участия в межгосударственных проектах. Предоставляются финансовые льготы для эмигрантов, инвестирующих в экономику Индии, поощряется создание небольших предприятий в отраслях высоких технологий. Как следствие, многие высококвалифицированные эмигранты (в частности, специалисты в сфере компьютерных технологий) не просто возвращаются на родину, но и открывают собственные предприятия в стране [4].

В Китае проводятся программы по поддержанию контактов с китайской диаспорой за рубежом. Эмигранты привлекаются в страну в качестве консультантов или экспертов в той или иной сфере, причём государство оплачивает все транспортные расходы, предоставляет жильё, оформляет необходимые документы. Широко используются программы обмена научным опытом и совместных научных разработок. Это позволяет не только стимулировать реэмиграцию, но и развивать научный потенциал страны. В результате реэмиграция в Китае увеличилась на 40 % [4]. В Китае было разработано эффективное миграционное законодательство, способствующее привлечению иностранных квалифицированных специалистов, а также инвесторов на постоянное проживание. В частности, был принят закон «О контроле за въездом в страну и выездом из страны иностранцев», который даёт право иностранным инвесторам, а также учёным и специалистам, осуществляющим совместные с Китаем проекты и научные разработки, беспрепятственно работать в стране длительное время, а также оставаться для постоянного места жительства [4].

Российской Федерации по примеру этих стран необходимо поддерживать контакты с российской диаспорой за рубежом, приглашать её представителей для участия в образовательных программах, в совместных научно-исследовательских, инновационных проектах. Также необходимо упростить процедуры въезда и пребывания на территории России для высококвалифицированных специалистов, инвесторов.

ВЫВОДЫ

Внедрение новых инструментов управления процессами трудовой миграции позволит усовершенствовать систему отбора и привлечения трудовых мигрантов в те отрасли и регионы, в которых наблюдается дефицит трудовых ресурсов. По примеру иностранных государств необходимо строить систему стимулирования иммиграции на основе всестороннего анализа российского рынка труда, проводить программы, направленные на стимулирование реэмиграции высококвалифицированных кадров.

Развитые страны разработали эффективные меры по регулированию международной трудовой миграции. Прежде всего, ими была сформирована эффективная система расчёта потребности национального рынка труда в иностранных ресурсах на основе постоянного мониторинга рынка труда, использования различных объективных источников информации, координации государственных органов с общественными организациями, союзами предпринимателей и рабочих. Активное использование селективных методов привлечения трудовых мигрантов, а также создание специальных программ для высококвалифицированных мигрантов, иностранных студентов, программы по интеграции и адаптации мигрантов способствуют привлечению мигрантов, которые владеют наиболее востребованными на национальном рынке труда профессиями, а также притоку высококвалифицированных специалистов.

Государственная миграционная политика должна быть прозрачна и ясна как для мигрантов, так и для коренного населения. Она должна соответствовать целям социально-экономического развития, а также реальным потребностям рынка труда. Для этого важно разработать объективную систему оценки потребности в иностранных трудовых ресурсах. Региональным органам власти необходимо предоставить право самостоятельно формировать свою миграционную политику. Таким образом, из стихийного процесса трудовая миграция превратится в регулируемый фактор развития российского рынка труда.

Список литературы

1. Балацкий Е. В. Государственное регулирование трудовой иммиграции // Проблемы теории и практики управления. 1994. № 5. С. 24–37.
2. Васильева А. В. Оценка эффективности регулирования международной трудовой миграции в регионе // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 38 (413). С. 20–32.
3. Крошенко М., Алексенцева Ю. Миграционная политика: зарубежный опыт на российской почве // Человек и труд. 2011. № 3. С. 35–40.

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА...

4. Осина А. И. Стимулирование процесса реэмиграции учёных как необходимые инвестиции государства: опыт России и других стран // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 38 (329). Вып. 31. С. 80–85.
5. Регент Т. М. Государственное регулирование миграционных процессов в РФ // Проблемы прогнозирования. М., 1999. № 1. С. 88–93.
6. Рязанцев С. В. России нужна новая миграционная политика // Международные процессы. Том 10. № 1 (28). 2012. С. 111–116.
7. Топилин К. А. Зарубежный опыт регулирования иммиграционных процессов // Вестник Российской академии естественных наук. Практика и механизмы управления экономикой. Серия экономическая. 2009. № 4. С. 118–123.
8. Immigration in the European Union: problem or solution? // OECD Observer [Электронный ресурс]. URL: http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/337/Immigration_in_the_European_Union:_problem_or_solution_.html
9. Официальный сайт пограничной службы Великобритании [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bia.homeoffice.gov.uk>.
10. Официальный сайт Федеральной миграционной службы России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fms.gov.ru>.
11. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru>.

Статья поступила в редакцию 26.09.2016