

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. М.В. ЛОМОНОСОВА**



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE



**ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ
ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ
И ЗАЩИТЫ ПРАВ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ
В РОССИИ**

Научная серия:
*Международная миграция населения:
Россия и современный мир*

Выпуск 14

**МОСКВА
ТЕИС
2005**

УДК 325
ББК 60.7
Т33

*Серия «Международная миграция населения:
Россия и современный мир»*

Выпуск 14

Редакционная коллегия:

В.А. Ионцев (главный редактор),
И.В. Ивахнюк (ответственный секретарь), **Г.Е. Ананьева**,
А.Н. Каменский, **Е.С. Красинец**, **А.Г. Магомедова**, **И.А. Малаха**,
В.Н. Петров, **Л.Л. Рыбаковский**,
Г.В. Кумсков (Кыргызстан), **А.У. Хомра** (Украина)

Т33 **Трудовая миграция. Вопросы управления и защиты прав трудящихся-мигрантов в России: Сборник статей/** Гл. ред. В.А. Ионцев. – М.: ТЕИС, 2005. – 197 с. (Научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир; Вып. 14).

ISBN 5-7218-0810-1

Четырнадцатый выпуск серии содержит доклады российских и зарубежных авторов по наиболее актуальным вопросам изучения процессов трудовой миграции и управления ими - на примере России и с применением опыта европейских стран.

Публикуемые в сборнике материалы могут не отображать точку зрения редколлегии. Авторы несут ответственность за их достоверность. Материалы серии имеют как научный, так и учебный характер и, соответственно, могут быть использованы в учебном процессе.

С электронной версией настоящего и предыдущих выпусков серии можно ознакомиться на сайте кафедры народонаселения экономического факультета МГУ (www.demostudy.ru).

УДК 325
ББК 60.7

Компьютерный набор, обработка текста и подготовка макета:
И.А. Алешковский

Напечатано с готового оригинал-макета
Издательство ООО «ТЕИС»

Лицензия ИД № 04386 от 26.03.2001 г.

Подписано в печать 15.05.2005 г. Формат 60x88/8

Печать офсетная. Печ. л. 23,0. Тираж 300 экз.

115407, Москва, Судостроительная ул., 59

ISBN 5-7218-0810-1

© В.А. Ионцев и др., 2005

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово от имени Совета Европы.....	5
Предисловие.....	7
Современные тенденции международной миграции в России и вопросы управления ею	9
<i>Владимир Ионцев</i> Настоящее и будущее международной трудовой миграции в России	9
<i>Михаил Тюркин</i> Современное состояние и проблемы регулирования процесса внешней трудовой миграции в России	21
<i>Александр Рудик</i> Правовое обеспечение регулирования трудовой миграции в России	28
<i>Владимир Петров</i> Трудовые мигранты и принимающее общество: проблемы институциональных согласований	37
<i>Вадим Ентяков</i> Роль посреднических фирм по трудоустройству за рубежом в противодействии незаконной миграции рабочей силы (Международная Ассоциация «Трудовая миграция»)	46
<i>Ирина Елисеева</i> Идентификация мигрантов: проблемы статистики и учета трудовых мигрантов	54
Особенности регионов России: экономическая, демографическая, миграционная ситуация и политика местных властей.....	58
<i>Михаил Клунт</i> Перспективы трудовой миграции в Северо-Западном регионе: проблемы импорта и экспорта трудовых ресурсов.....	58
<i>Светлана Соболева</i> Положение мигрантов на Сибирском рынке труда: оценка экспертов.....	67
<i>Людмила Понкратова</i> Международная трудовая миграция на Дальнем Востоке России: современные реалии и перспективы	75
<i>Далхат Эдиев</i> Миграционная ситуация и миграционные настроения в регионах Северного Кавказа.....	88
<i>Сергей Рязанцев</i> Иммигранты на российском рынке труда: подходы и практики регулирования на федеральном и региональном уровнях	96
<i>Геннадий Кумсков</i> Взгляд из стран происхождения мигрантов: тенденции развития процессов трудовой миграции в Кыргызстане .	105
<i>Ирина Прибыткова</i> Украина в контексте расширения Европейского Союза: новые и старые рынки труда для украинских трудовых мигрантов.....	112

Опыт европейских стран в управлении процессами трудовой миграции и перспективы сотрудничества между Россией и ЕС в развитии законных форм трудовой миграции.....	117
<i>Петр Вальчак</i> Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов — эффективный инструмент развития временной трудовой миграции как альтернативы незаконной миграции.....	117
<i>Андрей Каменский</i> Сравнительный анализ российского законодательства с принципами Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов.....	133
<i>Анри де Лари</i> Условия ратификации Францией Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов.....	143
<i>Манге Хольтер</i> Политика Норвегии в отношении трудовых мигрантов и перспективы на будущее.....	147
<i>Ана Кристина Бранко</i> Правовое положение иммигрантов в Португалии.....	152
<i>Чан Чоенни</i> Политика интеграции в Нидерландах.....	159
<i>Кьяра Маролла</i> Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и итальянское законодательство в отношении временной трудовой миграции.....	170
Заключения и рекомендации.....	177
<i>Ирина Ивахнюк</i> Экономическая миграция в России — правовая защита мигрантов. <i>Заключительный отчет по Московскому семинару, представленный 19 декабря 2003 г.</i>	177
<i>Ирина Ивахнюк</i> Перспективы трудовой миграции в России и ее регионах: права мигрантов в контексте экономического и демографического развития. <i>Заключительный отчет по Санкт-Петербургскому семинару, представленный 2 июля 2004 г.</i>	181
Сведения об авторах.....	188
Информация о серии.....	190
Пятые валентеевские чтения (информационное письмо).....	197

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Миграция стала одним из наиболее значимых социально-экономических явлений в странах-членах Совета Европы. В течение последнего столетия Европа являлась регионом, притягательным для самых разнообразных категорий мигрантов. Как было отмечено в Заключительной Декларации 7-й Министерской Конференции по вопросам миграции государств-членов Совета Европы (Хельсинки, 16–17 ноября 2002 г.), «преследования, войны, нарушения прав человека, политические, этнические и религиозные конфликты, а также экономический, социальный и демографический дисбаланс в разных регионах мира являются причиной того, что миллионы людей стремятся въехать и поселиться в других странах». К сожалению, причины, которые вынуждают людей покидать свои страны, не исчезают, и в результате тема миграции доминирует во многих политических решениях, принимаемых странами-членами Совета Европы.

В связи с тем, что миграция стала серьезным вызовом для большинства европейских государств, она требует от правительств эффективных решений в области формирования адекватной миграционной политики (в частности, в сфере управления трудовой миграцией) и уважения прав и достоинства мигрантов. Совет Европы, деятельность которого нацелена на защиту прав человека, убежден, что тот факт, что мигранты меняют место своей работы и жительства, не должен ни в коей мере сказываться отрицательно на их правах и вести к их экономической и социальной маргинализации. Совет Европы стремится помочь правительствам разработать такие меры, которые облегчили бы интеграцию мигрантов в общество принявших их стран и обеспечили их гуманитарные и социальные права. Он активно пропагандирует Европейскую Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов как основной европейский юридический инструмент, дающий возможность преодолеть дискриминацию, которая все еще существует в национальных законодательствах отдельных стран. Совет Европы также выступает за постоянный диалог и эффективное сотрудничество между правительствами, международными организациями, институтами гражданского общества и научным сообществом с целью разработки такой стратегии управления миграцией, которая была бы применима для каждой отдельной страны.

Как и другие государства Европы, Российская Федерация испытала на себе значительный по масштабам приток мигрантов в последние годы, в результате чего она оказалась перед лицом новых для нее проблем, которые требуют эффективного и быстрого решения. Совет Европы готов предоставить Российской Федерации свою помощь и поддержку. Им был организован ряд семинаров и круглых столов для обсуждения значения и роли миграции для Российской Федерации, для обмена опытом — как положительным, так и отрицательным — с другими европейскими страна-

ми, а также для разработки такой политики, которая, с одной стороны, была бы основана на фундаментальных принципах Совета Европы, но в то же время, с другой стороны, принимала во внимание особенности социальной, политической и экономической ситуации в России.

В настоящей публикации представлены материалы двух семинаров, организованных Советом Европы совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации, Московским государственным университетом и Санкт-Петербургским государственным университетом экономики и финансов и посвященных вопросам экономической (трудовой) миграции и ее потенциальным последствиям для Российской Федерации. Мы надеемся, что эта книга будет соответствовать тому интересу, который проявляется в настоящее время политиками, государственными структурами, учеными, представителями институтов гражданского общества и широкой общественностью к вопросам эффективного управления процессами трудовой миграции, и проинформирует их о принципах, провозглашаемых Советом Европы в данной области.



*Александр Владыченко,
Генеральный Директор Департамента
социальной сплоченности Совета Европы*

Страсбург, 31 декабря 2004 года

ПРЕДИСЛОВИЕ

Спустя десятилетие пост-советского существования России ее миграционное законодательство все еще находится в процессе становления. Оно развивается вслед за развитием миграционной ситуации на фоне происходящих экономических, демографических и социальных изменений. В последние годы в стране развернулась широкая дискуссия о необходимости совершенствования концепции государственной политики в области миграции, о путях совершенствования миграционного законодательства, о разработке адекватных механизмов управления миграционными процессами, о преодолении существующих противоречий между многочисленными законами, указами, постановлениями, нормами в области регулирования миграции и управления ею. Все более настойчиво звучит в этой дискуссии тезис о том, что российское миграционное законодательство должно преодолеть то недостаточное внимание к проблеме обеспечения прав мигрантов, которое не соотносится с положением государства, претендующего называться правовым.

Такой подход согласуется с принципами, пропагандируемыми Советом Европы, и в этом вопросе развитие сотрудничества в рамках Совета Европы может быть эффективным и целесообразным.

Интерес Совета Европы к вопросам, связанным с миграцией населения в России, объясняется прежде всего тем, что миграционные потоки из России — в значительной своей части незаконные — направлены на европейские государства, так что стремление содействовать урегулированию этих потоков совершенно естественно. С другой стороны, Совет Европы традиционно стремится распространять общеевропейские ценности и нормы на общественную жизнь всех стран-членов: в данном случае речь идет об обеспечении мигрантам, находящимся в России, равных социальных и трудовых прав с местным населением.

В течение относительно короткого времени Департамент по миграции Совета Европы совместно с Федеральной миграционной службой МВД России, Департаментом по гуманитарному сотрудничеству и правам человека Министерства иностранных дел РФ и Московским государственным университетом им. М.В. Ломоносова организовали два научно-практических семинара, целью которых явилось исследование экономической и трудовой миграции в России, анализ возможностей использования европейского опыта в области регулирования миграционных процессов и обеспечения прав мигрантов, изучение перспектив присоединения России к Европейской Конвенции о правовом статусе трудовых мигрантов 1977 г., а также анализ направлений совершенствования миграционной политики в России:

- **«Экономическая миграция в России — правовая защита мигрантов».** Москва, Московский государственный университет, 18–19 декабря 2003 г.

- **«Перспективы трудовой миграции в России и ее регионах: права мигрантов в контексте экономического и демографического развития».** Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский Государственный университет экономики и финансов, 1–2 июля 2004 г.

В семинарах приняли участие представители Совета Европы, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы МВД РФ, Министерства труда и социального развития РФ, Правительств Москвы и Санкт-Петербурга, ряда неправительственных организаций, а также международные эксперты и российские специалисты, представляющие научные и практические организации, занимающиеся изучением проблем миграции в России, в том числе эксперты из регионов России — Краснодарского края, Новосибирска, Дальнего Востока, Северного Кавказа, Ставропольского края, а также из Украины и Кыргызстана.

Не случайно темы обоих семинаров были сфокусированы на правах *трудовых* и — в более широком смысле — *экономических*, т.е. руководствующихся экономическими мотивами мигрантов. Именно экономическая миграция в наибольшей степени отражает миграционную картину современного мира. Также и на пространстве бывшего СССР, и прежде всего в России, наиболее многочисленным и динамичным потоком международной миграции населения является трудовая миграция. К сожалению, в большей своей части она происходит в незаконной форме. Альтернативой этому может стать развитие законных, легальных форм трудовой миграции на основании международных региональных договоров, двусторонних и многосторонних соглашений, а также присоединения к международным конвенциям в этой области.

Редакционная коллегия научной серии «Международная миграция населения: Россия и современный мир» благодарит всех участников двух семинаров за материалы, представленные для публикации. Собранные вместе, они дают четкое представление о том, что между современной Россией и другими государствами Совета Европы есть много схожего, как в оценке происходящих миграционных процессов, так и в общности интересов, нацеленных на устойчивое развитие, политическую стабильность, обеспечение силы Закона и уважение человеческого достоинства.

Редакционная коллегия

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ В РОССИИ И ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ЕЮ

Владимир Ионцев

НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЮ

Во второй половине 1980-х — начале 2000-х гг. растущий дисбаланс демографического развития и мирового рынка труда, а также расширяющийся разрыв в темпах экономического роста между отдельными странами и регионами, в сочетании со стремительными переменами в глобальных политических и экономических системах способствовали резкой интенсификации мировых миграционных потоков. Распад бывшего СССР и возникновение на его месте самостоятельных государств, важные политические и социальные изменения в Восточной Европе, распад бывшей Югославии и затянувшийся конфликт между сербами и албанцами, кризис в Персидском заливе 1990 г., гражданская война в Руанде и в Афганистане, война в Ираке — все эти и другие события последних двух десятилетий привели в движение огромные и часто неуправляемые волны международных миграционных передвижений и выдвинули международную миграцию населения в ряд важнейших глобальных явлений, в значительной степени влияющих на мировое хозяйство и соответственно обуславливающих его глобализацию. Собственно говоря, именно с миграции населения, с его переселений во все регионы мира и зарождается сам процесс мировой глобализации, хотя в научном плане о ней заговорили лишь в последней четверти XX столетия.

Некоторые методологические вопросы анализа международной трудовой миграции

По нашим оценкам, ежегодная численность международных мигрантов приблизилась к одному миллиарду человек. Численность только классических (безвозвратных) мигрантов возросла с 125 млн. чел. в 1994 г. до 175 млн. чел. в 2004 г. (Ионцев, Каменский, 2004, С. 11). При этом определяющей миграцией все более становится экономическая миграция, включающая в себя различные ее виды и формы, самые разнообразные категории мигрантов, главной причиной территориального передвижения которых являются экономические мотивы. Таковых в настоящее время насчитывается не менее 2/3 от общего числа международных мигрантов, оцениваемого в 1 млрд. чел.

Правда, заметим, что среди них наиболее многочисленной группой являются так называемые «экономические туристы» (примерно 450–500 млн. чел. ежегодно), вокруг которых идет дискуссия — считать их ми-

грантами или это просто туристы. По нашему мнению, это экономические мигранты (например, челноки), использующие туристическую визу.

Еще одно важное замечание касается непосредственно трудовой миграции, которую ряд авторов необоснованно отождествляют с экономической миграцией¹. На наш взгляд, это является грубой ошибкой, приводящей к смешению различных видов и форм миграционного движения. Под трудовой миграцией мы понимаем временную миграцию, целью которой является продажа мигрантами своего труда и получение соответствующей заработной платы в стране въезда. Именно в таком понимании и будут рассматриваться особенности и перспективы трудовой миграции в России. При этом выделяют следующие основные группы трудовых мигрантов: 1) трудящиеся-мигранты, въезжающие в другие страны на срок более 1 года (как правило на 2–5 лет); 2) сезонные рабочие — сроком до 1 года; 3) рабочие-фронтальеры, совершающие ежедневные поездки из страны проживания в страну трудоустройства и обратно; 4) нелегальные иммигранты — нелегально работающие в стране въезда, как правило от нескольких месяцев до 2–3 лет. Для России наиболее характерны 1-я и 4-я группы трудовых мигрантов.

Трудовая миграция есть основная часть экономической миграции, определяющей по сути глобализацию современного мирового рынка труда и мирового хозяйства в целом. При этом, с точки зрения глобализации мирового хозяйства наиболее важным является становление мирового рынка труда, который находит выражение в экспорте и импорте иностранной рабочей силы, достигших в настоящее время небывалых масштабов. Достаточно сказать, что в 2004 г. численность трудящихся-мигрантов оценивалась в около 60 млн. чел. (вместе с членами семей эта цифра возрастает, как минимум, до 120 млн. чел.) против 3,2 млн. чел. в 1960 г. Как отмечает известный исследователь международной трудовой миграции В.Бёнинг, «сегодня она является одним из наиболее существенных аспектов интенсивной глобализации мировой экономики, который заметно влияет на экономику и рабочую силу более чем в 100 странах» (См. Ионцев, Ивахнюк, 2002, С. 59).

Только официальные валютные переводы трудящихся-мигрантов возросли в целом по развивающимся странам с 28 млрд. долл. в 1988 г. до 63 млрд. долл. в 1999 г. (в Азии они увеличились соответственно с 8 млрд. до 28 млрд. долл.), став важной статьёй их валютных поступлений (*Les migrations internationales*, 2002, С. 43). В 2004 г. они достигли, по данным Курта Маркса из «Вестерн Юнион», около 140 млрд. долл., что составляет 60% от оборота всех систем денежных переводов в мире (230 млрд. долл.). При этом данный оборот быстро растет — примерно на 9 млрд. ежегодно (*Национальный банковский журнал*, 2005, С. 22–23).

¹ См., например, доклад «Трудовая миграция в России: масштабы, направление, социальные эффекты» (И. Бадыштова, Т. Иванова, Ж. Зайончковская). Международный семинар, организованный Центром демографии и экологии человека при поддержке ЮНЕСКО, 16–17 ноября 2001 г., г. Москва.

Одной из основных причин международной миграции рабочей силы является неравномерность мирового экономического развития, неравенство доходов и возможностей в разных странах, в частности, между промышленно развитыми и развивающимися странами. За последние годы этот разрыв все время увеличивался: с 1960 по 1990 гг. развитые государства, в которых проживают 20% наиболее богатых людей Земли, увеличили свою долю в мировом производстве с 70% до 84%, в то время как в развивающихся странах около 1,2 млрд. чел. живут в абсолютной бедности.

Другим важным фактором, влияющим на международную трудовую миграцию, является дисбаланс населения. В развивающихся странах существует избыток рабочей силы, в то время как в развитых странах имеется ее недостаток в определенных отраслях, не пользующихся спросом у местного населения. Например, во Франции 70% занятых в сфере коммунального хозяйства — это иностранные рабочие. В богатых нефтью арабских государствах (6 аравийских монархий Персидского залива, где общая численность иностранцев превышает 10 млн. чел.) рабочие-мигранты составляют более 90% всей рабочей силы, занятой в строительстве; в крохотном Омане вдвое больше иностранных рабочих (442 тыс. чел., 70% занятых), чем в огромной Австралии. Особого внимания заслуживает Япония, которая лишь со второй половины 1980-х гг. начала активно привлекать иностранную рабочую силу, численность которой к концу 1990-х гг. возросла более чем в 5 раз, превысив 670 тыс. чел. (1% от общего числа занятых в стране). В целом доля иностранной рабочей силы от общей численности рабочей силы практически во всех принимающих странах выше доли иностранного населения в общей численности населения этих стран.

Наконец, третьей и, видимо, самой важной причиной привлечения иностранных рабочих является значительная дешевизна этих рабочих рук, что позволяет извлекать максимальные прибыли от их использования. И самыми дешевыми среди них оказываются нелегальные иммигранты, которых, по оценкам экспертов ООН, по крайней мере, не меньше, чем численность легальных трудовых мигрантов.

Особенности участия России в мировом рынке труда

Одной из главных особенностей России является то, что она достаточно активно вовлекается в мировой рынок труда при отсутствии целенаправленной, стратегически выверенной государственной миграционной политики. При этом Россия одновременно выступает и как страна-импортер иностранной рабочей силы, и как страна-экспортер национальной рабочей силы за рубеж. Заметим, что в истории России были лишь отдельные периоды, когда она экспортировала или импортировала рабочую силу. Так, в начале XX века Россия являлась главным поставщиком сезонных рабочих (примерно 300 тыс. чел. ежегодно) в страны Западной Европы (подробнее см. Ионцев, 1998, С. 68). В 1970-е —

1980-е гг. Россия активно привлекала иностранных рабочих из стран социалистического содружества (только вьетнамцев, работающих в России, к концу 1991 г. насчитывалось около 100 тыс. чел.).

Трудовая миграция в рамках СНГ

Важным фактором, определяющим особенности процессов трудовой миграции в современной России, является появление так называемого «ближнего зарубежья», со всеми странами которого (за исключением Беларуси) Россия все эти годы имеет положительное сальдо миграции, благодаря чему она стала второй страной мира (после США) по привлечению иммигрантов, численность которых за последние 10 лет превысила 13 млн. человек (United Nations, 2002).

При этом обращает на себя внимание тот факт, что легальная трудовая миграция из этих стран в соотношении с государствами дальнего (старого) зарубежья не имеет достаточного развития, а в отдельные периоды даже сокращается (см. таблицу 1), что в общем-то не отвечает ни интересам этих стран, ни интересам России. Более того, сокращение притока легальных мигрантов сопровождается ростом нелегальных мигрантов. В России их численность оценивается от 700 тыс. чел. до 15 млн. чел. и выше.

Рост нелегальной иммиграции, которая в подавляющем большинстве является трудовой, объясняется различными факторами. Например, если говорить о России и государствах ближнего зарубежья, то это более прочное экономическое положение России, чем в других странах СНГ, «прозрачные российские границы» и др. Но самый главный из них состоит в том, что трудящиеся-мигранты, работающие нелегально, представляют для российских предпринимателей исключительно дешевую и бесправную рабочую силу, что является огромным стимулом к найму таких рабочих, несмотря на предпринятое в российском законодательстве увеличение наказаний в отношении работодателей, практикующих нелегальный найм иностранных работников.

Однако, как ни парадоксально, нелегальные иммигранты выгодны не только для отдельных предпринимателей, но и для государства в целом, поскольку представляют собой «чистых налогоплательщиков» (см. Линдерт, 1992), выплачивающих в большинстве случаев различные налоги (не столько прямые, сколько косвенные), но очень редко получающие какие-либо социальные пособия и льготы. Этим, в первую очередь, объясняется не только сохранение этого явления, но и увеличение его мировых масштабов.

Надо отметить, что нелегальная иммиграция и в России с конца 1980-х гг. неуклонно возрастает. Если вначале она представляла собой в основном транзитный характер (т.е. Россию рассматривали как некий «перевалочный пункт» на пути в Западную Европу, США и другие развитые страны), то в последние годы наряду с увеличением ее масштабов она все более приобретает трудовой характер и связано это, в первую очередь, со странами ближнего зарубежья. Наиболее многочисленные

потоки нелегальных иммигрантов в Россию приходятся на Украину, Таджикистан, Киргизию, Азербайджан, а также Китай и Вьетнам. Аккумулируются нелегальные иммигранты, как правило, в строительстве, торговле (анклавный рынок) и некоторых других отраслях производства.

В связи с трагедией 11 сентября 2001 г. в США проблемы нелегальной иммиграции становятся не просто еще более злободневными, но и прямо начинают связываться с ростом преступности и терроризма, другими негативными явлениями общественной жизни. И совершенно неоправданно нелегальная иммиграция, будучи сугубо экономическим явлением, начинает сводиться к терроризму и т.п., а борьба против нее превращается в борьбу против миграции как таковой. Все это не замедлило сказаться на ужесточении иммиграционной политики во многих странах, в том числе и в России, что лишь увеличивает в результате масштабы нелегальной миграции, поскольку наиболее эффективной мерой против ее роста (полностью искоренить это явление при существующем миропорядке едва ли возможно) может быть расширение каналов легальной трудовой миграции.

Россия из одной крайности, когда чуть не вся миграция представлялась как вынужденная, ударились в другую крайность, считая ее нелегальной с террористическим оттенком. На самом же деле для России одним из самых негативных последствий увеличения нелегальной иммиграции является тот факт, что она препятствует формированию легального рынка труда, порождая таким образом многие негативные проблемы в сфере занятости и трудоустройства. Речь идет не только о том, что замедляется процесс роста заработной платы и формирования системы социального обеспечения работающих, но также о ставших системой случаях нарушения прав нелегальных мигрантов, когда они подвергаются унижениям и обману, живут и работают в нечеловеческих условиях, им недоплачивают или не расплачиваются вовсе.

Понимание российскими государственными структурами того, что нелегальная миграция в Россию из стран СНГ — это по сути трудовая миграция, на которую бывших сограждан по Советскому Союзу толкает отсутствие экономических возможностей на родине, помогло бы формированию разумной миграционной политики в области международной трудовой миграции. Важнейшим результатом такой политики должно стать развитие легальных каналов трудовой миграции, т.е. легальных возможностей трудоустройства для граждан СНГ в России в соответствии с потребностями ее рынка труда и при гарантированной защите их социальных прав.

А пока нельзя не сказать о еще одном негативном моменте, связанном с ростом нелегальной иммиграции. Это — финансовые потери, которые несет Россия, как в виде недополученных налогов, так и в форме незаконного оттока капиталов из России, который приобретает достаточно большие масштабы. В 2004 г. из России, по оценкам президента Ассоциации Российских банков Г. Тосуняна, было переведено на 1,3 млрд. долл. больше, чем пришло в страну по переводам. Кроме того,

минуя все официальные каналы, из России вывозятся сотни миллионов долларов. Исследование, проведенное В. Ионцевым и А. Каменским по переводам граждан Украины, работающих в России, в том числе нелегально, показало, что только эта группа мигрантов пересылает в год около 300 млн. долл.

Заметим в связи с последним, что переправка капиталов «не совсем законным образом» лишь усугубляет и без того незавидное положение мигрантов в России, вынужденных «нарушать» правила, поскольку неразвиты и не очень выгодны легальные формы перевода валютных средств, заработанных ими.

Все вышесказанное явно не способствует становлению общего рынка труда стран ближнего зарубежья, хотя все предпосылки для его формирования есть: общее экономическое прошлое и взаимовыгодные экономические интересы в настоящем и будущем, обусловленные, в частности, глобализацией мирового хозяйства, знание русского языка как языка общения и т.д. (См., например, Ионцев, 2003).

Что касается миграции иностранной рабочей силы из стран дальнего зарубежья, в первую очередь, Китая, Северной Кореи и Турции, то помимо официального притока рабочих из этих стран (см. таблицу 1), на российской территории присутствует значительное число мигрантов-нелегалов. С особой настороженностью в России относятся к миграции китайских граждан, среди которых особенно велика доля лиц, находящихся и работающих в России, в частности, в дальневосточном регионе, в нарушение российского законодательства. Такая ситуация лишь подчеркивает слабость российской миграционной политики в этом стратегически важном регионе России.

Рис. 1. Соотношение численности вступающих в трудоспособный возраст поколений и численности поколений, выходящих из него

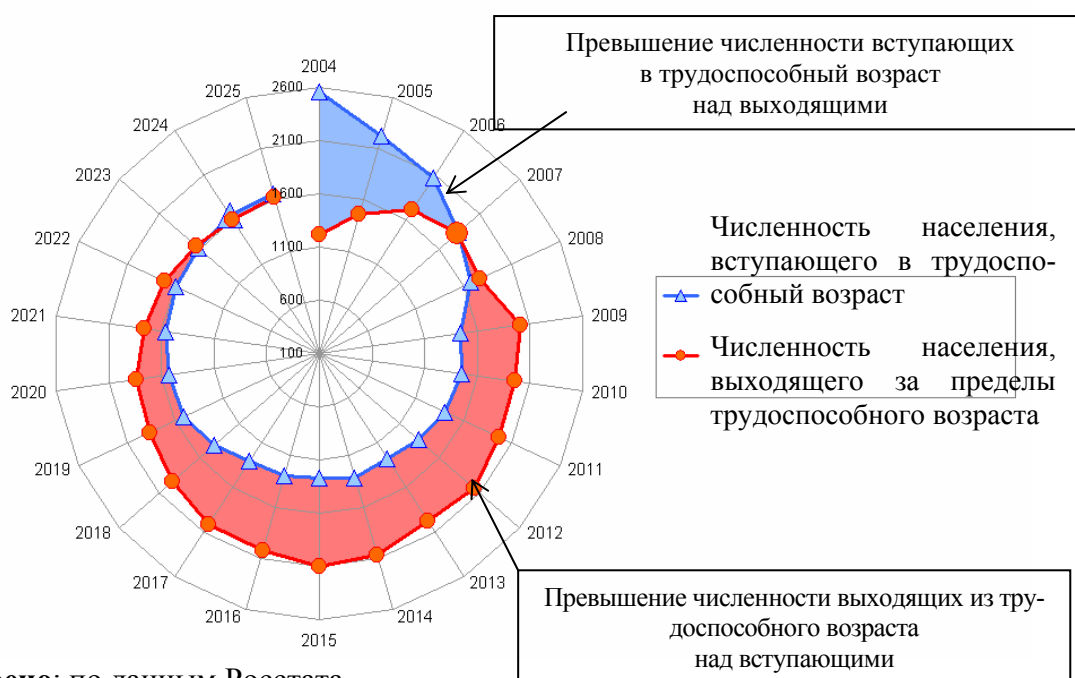


Таблица 1

Численность иностранной рабочей силы, привлеченной в Россию, 1994–2002 гг.

	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%
Всего, в том числе	129,0	100	281,1	100	292,2	100	241,5	100	242,3	100	211,4	100	213,3	100	283,7	100	359,5	100
из стран СНГ:	70,8	54,9	134,4	47,8	145,6	49,8	114,0	47,2	111,1	45,9	94,7	44,8	106,4	49,9	148,6	52,4	204,6	56,9
Армения	1,7	1,3	6,1	2,2	7,2	2,5	6,9	2,9	7,5	3,1	5,2	2,4	5,5	2,6	8,5	3,0	12,6	3,5
Белоруссия	5,8	4,5	11,1	4,0	10,3	3,5	1,0	0,4	-	-	-	-	0,01	0	0,02	0	15,1	4,2
Грузия	0,9	0,7	7,0	2,5	8,1	2,77	6,7	2,8	6,3	2,6	5,2	2,5	5,2	2,4	4,9	1,7	6,8	1,9
Казахстан	1,0	0,8	2,1	0,7	2,2	0,8	1,8	0,7	1,8	0,7	1,7	0,8	2,9	1,4	3,6	1,3	7,6	2,1
Молдавия	3,7	2,9	6,7	2,4	9,5	3,2	9,9	4,1	10,5	4,3	8,6	4,1	11,9	5,6	13,3	4,7	40,7	11,3
Таджикистан	0,6	0,4	1,5	0,5	2,0	0,7	3,1	1,3	3,3	1,4	4,1	1,9	6,2	2,9	10,0	3,5	16,8	4,7
Узбекистан	1,5	1,1	3,5	1,3	4,1	1,4	3,2	1,3	3,0	1,2	3,4	1,6	6,1	2,9	10,1	3,6	15,5	4,3
Украина	55,1	42,7	94,2	33,5	98,7	33,8	76,6	31,7	73,7	30,4	62,9	29,7	64,1	30,1	91,9	32,4	61,0	17,0
из стран вне СНГ:	58,2	45,1	146,7	52,2	146,6	51,2	128,5	52,8	131,2	54,1	116,7	55,2	106,9	51,1	135,1	47,6	154,9	43,1
Китай	20,3	15,7	26,5	9,4	24,0	8,2	22,2	9,2	23,3	9,6	24,3	11,5	26,2	12,3	38,6	13,6	38,7	10,8
КНДР	5,9	4,5	15,0	5,3	7,8	2,7	10,4	4,3	9,4	3,9	10,1	4,8	8,7	4,1	9,9	3,5	12,7	3,5
Литва	2,2	1,7	4,0	1,4	4,6	1,6	3,6	1,5	3,0	1,2	2,6	1,2	2,5	1,2	2,8	1,0	1,9	0,5
Польша	1,9	1,5	7,1	2,5	7,3	2,5	3,5	1,4	3,3	1,4	2,1	1,0	2,5	1,2	2,6	0,9	5,9	1,6
Словакия	1,9	1,5	5,2	1,9	2,1	0,7	1,4	0,6	1,1	0,5	0,7	0,3	0,6	0,3	0,4	0,1	0	0
США	0,8	0,6	2,0	0,7	2,0	0,7	1,8	0,7	2,1	0,9	2,4	1,1	1,8	0,8	2,0	0,7	1,5	0,4
Турция	12,1	9,4	36,2	12,9	39,0	13,4	33,2	13,7	35,7	14,7	26,7	12,6	17,8	8,4	20,9	7,4	15,4	4,3
Эстония	0,5	0,4	2,4	0,8	3,6	1,2	1,6	0,7	1,4	0,6	1,2	0,6	1,2	0,6	1,3	0,5	2,5	0,7

Источник: Труд и занятость в России. 1999, 2001, 2003: Стат.сб. / Госкомстат России. М., 1999, 2001, 2003.

Таблица 2

Распределение иностранных граждан, привлекаемых на работу в России, по отраслям экономики

	Тыс. чел.					В % к итогу				
	1994	1995	2000	2001	2002	1994	1995	2000	2001	2002
Всего	129,0	281,1	213,3	283,7	359,5	100	100	100	100	100
Промышленность	29,0	44,8	26,7	36,8	41,2	22,4	15,9	12,5	12,9	11,5
Сельское хозяйство	20,7	33,0	20,1	23,7	14,9	16,0	11,7	9,4	8,4	4,1
Лесное хозяйство	0,4	7,2	4,2	5,0	50,2	0,3	2,6	1,9	1,8	13,9
Строительство	58,4	154,6	83,8	110,9	64,3	45,3	55,0	39,3	39,1	17,9
Транспорт и связь	8,8	12,9	10,7	13,2	57,2	6,8	4,6	5,0	4,7	15,9
Торговля, общественное питание	3,4	9,0	25,9	45,2	37,3	2,6	3,2	12,1	15,9	10,4
Информационно-вычислительное обслуживание	0,5	0,8	0,6	0,7	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,1
Общая коммерческая деятельность	1,6	7,5	18,3	20,3	37,3	1,3	2,7	8,6	7,2	10,4
Геология, геодезия	1,9	5,4	3,9	4,1	3,7	1,5	1,9	1,8	1,4	1,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,7	0,9	1,0	1,6	19,3	0,6	0,3	0,5	0,6	5,4
Здравоохранение и социальное обеспечение	0,4	0,7	0,9	1,2	2,8	0,3	0,3	0,4	0,4	0,8
Образование, культура, наука	0,6	1,3	2,4	2,7	1,9	0,5	0,4	1,1	0,9	0,5
Финансы, кредит, страхование	0,7	0,3	0,9	1,1	0,5	0,5	0,1	0,4	0,4	0,1
Управление	0,8	1,0	0,6	0,3	0,02	0,6	0,4	0,3	0,1	0,0
Другие отрасли	1,1	1,7	12,2	16,9	28,7	0,9	0,6	5,7	6,1	8,0

Источник: Труд и занятость в России. 2003: Стат.сб. / Госкомстат России. М., 2003. С. 297.

Таблица 3

Распределение российских граждан, трудоустроенных за рубежом при посредничестве фирм, имеющих лицензию на право посреднической деятельности по трудоустройству, по странам

	Человек					В % к итогу				
	1994	1995	2000	2001	2002	1994	1995	2000	2001	2002
Всего	8083	11176	45760	45759	49265	100	100	100	100	100
в том числе:										
в страны Европы	2776	7757	30608	30921	28838	34,2	69,4	66,9	67,6	58,6
из них:										
Великобритания	4	531	6771	3904	3515	0	4,8	14,8	8,6	7,1
Германия	171	770	4189	3894	3689	2,1	6,9	9,2	8,5	7,5
Греция	484	1952	3242	3481	3046	6,0	17,5	7,1	7,6	6,2
Кипр	1622	3737	8218	9539	9531	20,1	33,4	17,9	20,8	19,3
Мальта	148	237	3063	3100	3134	1,8	2,1	6,7	6,8	6,4
Польша	134	153	208	358	40	1,7	1,4	0,5	0,8	0,1
в страны Азии	547	1777	7522	8979	10854	6,8	15,9	16,4	19,6	22,0
из них:										
Гонконг	54	275	479	400	334	0,7	2,5	1,0	0,9	0,7
Монголия	3	408	82	36	77	0	3,7	0,2	0,1	0,2
Сингапур	9	157	1978	1449	1324	0,1	1,4	4,3	3,2	2,7
Япония	223	188	1754	2454	2674	2,8	1,7	3,8	5,4	5,4
в страны Африки	353	437	2838	2213	3119	4,4	3,8	6,2	4,8	6,3
из них: Либерия	209	272	1239	1590	1824	2,6	2,4	2,7	3,5	3,7
в страны Америки	4269	1127	4763	3619	5873	52,8	9,4	10,4	7,9	11,9
из них:										
Багамские острова	3982	310	337	355	662	49,3	2,8	0,7	0,8	1,3
Панама	115	497	1180	732	765	1,4	4,4	2,6	1,6	1,6
США	118	93	1135	1153	1739	1,5	0,8	2,5	2,5	3,5
в Австралию и Океанию	148	78	29	27	531	1,8	1,5	0,1	0,1	1,1

Источник: Труд и занятость в России. 2003: Стат.сб. / Госкомстат России. М., 2003. С. 301.

В целом в течение последних десяти лет, с 1995–2004 гг., в Россию въехало более 2,3 млн. легальных трудовых мигрантов, что явно недостаточно для эффективного развития ее экономики. Ситуация серьезно усугубляется демографическим кризисом, переживаемым Россией (см. Ионцев, Ивахнюк, 2002, С. 79–83; Демографический фактор..., 2004, с. 10–29), который помимо прочего, начиная с 2007 года приведет к значительной убыли населения, что наглядно видно на рис. 1.

Экспорт рабочей силы из России

Особого внимания заслуживает и другой аспект участия России в потоках международной трудовой миграции, а именно особенности экспорта российской рабочей силы за рубеж. На наш взгляд, этому аспекту уделяется недостаточно внимания как со стороны государственных структур, так и научного сообщества. Между тем, по отдельным оценкам, уже около одного миллиона российских граждан работают в других странах и это при том, что ежегодно в последние годы при поддержке государства (через государственные и частные посреднические структуры) за рубеж выезжает в среднем лишь около 40 тыс. человек (см. табл. 2). Из сопоставления этих цифр видно, что подавляющее число россиян выезжают самостоятельно, минуя государственные институты, что в частности ставит многих из них в сложное положение за рубежом в случае, когда грубо нарушаются их права как трудящихся-мигрантов.

Серьезную потенциальную и реальную опасность представляет также деятельность в России криминальных организаций, специализирующихся на торговле людьми. Их активизация является во многом следствием именно того, что официальная инфраструктура трудовой миграции развита очень слабо. Таким образом, пассивная позиция государства в области организации экспорта рабочей силы имеет прямым своим последствием рост числа россиян, работающих за рубежом нелегально, что ставит их в уязвимое положение, открывает возможности попрания их социальных и юридических прав, лишает какой-либо защиты.

Не проявляя должного внимания к организации, поддержке и содействию экспорта рабочей силы, государство теряет возможность получения значительных валютных средств, которые обычно пересылают трудящиеся-мигранты. А ведь в той экономической ситуации, в которой находится Россия, валютные переводы мигрантов могли бы быть чрезвычайно полезны для ее развития, если бы государство проявило инициативу в этом вопросе. По оценкам А.Н. Каменского, поступления средств от экспорта российской рабочей силы могли бы в 5 раз превысить средства, получаемые от других российских товаров (Каменский, 1999).

Отсутствие существенной государственной поддержки временно выезжающим на работу за рубеж россиянам имеет одним из последствий тот факт, что изначально временная трудовая миграция часто пре-

вращается в безвозвратную. Особенно это относится к высококвалифицированным специалистам, которые, оставаясь за рубежом на многие годы или навсегда, тем самым пополняют «утечку российских умов».

В условиях демографического кризиса и сокращения численности трудовых ресурсов государственная политика экспорта рабочей силы может быть целесообразна именно потому, что государство могло бы выступать гарантом трудоустройства временного трудового мигранта по возвращению на родину, а значит, препятствовало бы превращению временной миграции в безвозвратную. В противном случае отток рабочей силы из страны (который будет все равно иметь место) будет только обострять ситуацию на рынке труда и вынуждать россиян искать альтернативные, далеко не всегда безопасные пути выезда на работу в другие страны.

Заключение

Международная трудовая миграция — как присутствие иностранных рабочих на рынке труда России, так и выезд российских граждан за рубеж — стали реальностью современной России. Со временем значение этих процессов для российской экономики будет, несомненно, возрастать, поскольку демографические тенденции ее развития настоятельно требуют бережного отношения как к национальным, так и к заемным трудовым ресурсам. От того, как России удастся использовать квалификационный потенциал имеющейся рабочей силы, как будет организован процесс профессиональной подготовки и переподготовки национальных кадров в соответствии с требованиями современного производства и внедрения инновационных технологий, во многом зависит будущее страны и ее место в мировой иерархии.

В этих обстоятельствах чрезвычайно важной задачей является формирование четкой государственной позиции в отношении нынешних и будущих тенденций трудовой миграции и соответствующей этой позиции миграционной политики. В условиях России большое значение имеет не только сама миграционная политика, но также механизмы ее практической реализации, прозрачность и простота осуществления принятых решений, исключающие коррупцию и другие злоупотребления.

Четкое понимание теми государственными структурами, которые ответственны за разработку миграционной стратегии, причин, последствий, механизма международной трудовой миграции, пристальное изучение опыта других стран в этом вопросе, участие в межгосударственном сотрудничестве в миграционной сфере, в сочетании с разработкой общей стратегии экономического развития России — на этом пути возможно максимально эффективное использование потенциала международной трудовой миграции на благо экономического и политического развития России.

Литература

1. Глобализация мирового хозяйства и национальные интересы России (2002) / Под ред. В.П. Колесова. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС.
2. Демографический фактор в социально-экономическом развитии региона (на примере Пермской области) (2004) / Под ред. В.А. Ионцева. М.: ТЕИС.
3. Ионцев В.А. (1998) Краткий исторический обзор иммиграции в Россию и эмиграции из России // Население и кризисы. Выпуск. 4. М.: Диалог МГУ.
4. Ионцев В.А., Ивахнюк И.В. (2002) Россия в мировых миграционных потоках: особенности и тенденции последнего десятилетия (1992–2001 гг.) // Мир в зеркале международной миграции. Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Выпуск 10. М.: Макс Пресс.
5. Ионцев В.А. (2003) Международная миграция населения // Управление миграционными процессами. М.: ГУУ.
6. Ионцев В.А., Каменский А.Н. (2004) Международная миграция населения в России: уроки Каира // Международная миграция: Каир+10. Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Выпуск 12. М.: Макс Пресс.
7. Линдерт П. (1992) Экономика мирохозяйственных связей. Глава 23: Международное перемещение трудовых ресурсов, М. (Перевод с английского).
8. Каменский А.Н. (1999) Проблемы международного трудового обмена и Россия. М.: Московский общественный научный фонд. Научные доклады.
9. Национальный банковский журнал, Ноябрь 2005.
10. Стокер П. (1996) Работа иностранцев: обзор международной миграции рабочей силы. Перевод с английского. М. Academia.
11. Les migrations internationales (2002) Cahiers francais, N 307, Mars-Avril.
12. United Nations (2002) International Migration 2002. New York.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССА ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИИ

В совокупности миграционных процессов, регулируемых нормативными правовыми актами Российской Федерации, важное место принадлежит процессу внешней трудовой миграции.

Для характеристики эффективности государственного регулирования процесса внешней трудовой миграции в стране представляется целесообразным: *во-первых*, провести анализ данных современного состояния государственного статистического наблюдения; *во-вторых*, изложить основные проблемы государственного регулирования процесса внешней трудовой миграции в России и перспективные направления их решения. С учётом такого подхода проанализируем данные легальной трудовой миграции в Россию.

Трудовая миграция в Россию

Согласно статистическим данным, общее количество иностранных работников в 2004 году в России составило почти полмиллиона человек. Только в первом полугодии трудовую деятельность в стране на основании законно выданных разрешений осуществляли 323,4 тыс. иностранцев, что на 27,6% (253,4 тыс. чел.) больше, чем за аналогичный период 2003 года.

При этом основная часть иностранных работников привлекалась в строительстве (40,3%): рост в текущем году в абсолютном выражении составил 25,4% (с 103,9 до 130,3 тыс. чел.). Увеличилось их количество в промышленности на 12,6%, в сельском и лесном хозяйстве на 33,2%, на транспорте и связи на 30,6%, в торговле и общественном питании на 36,8%, в здравоохранении на 50%.

Более 50% иностранных работников составляли граждане СНГ, а в промышленности, на транспорте и в связи их количество превышало 70%.

За 9 месяцев 2004 г. выдано свыше 18 тыс. разрешений работодателям на привлечение и использование 310,5 тыс. иностранных работников, в т.ч. ФМС — 9 302 разрешения на привлечение 165,9 тыс. человек.

Наиболее активно иностранная рабочая сила использовалась в Центральном (40,1% от всего её количества в России), Уральском (15,6%), Дальневосточном (13,6 %) и Сибирском (10 %) федеральных округах. Среди субъектов Российской Федерации больше всего иностранных граждан работало в Москве (27,8 %), Московской области (6,6 %), Ямало-Ненецком (6,3 %) и Ханты-Мансийском (5,8 %) автономных округах, Приморском крае (4,9 %), Санкт-Петербурге (3,5 %), Краснодарском крае (3,1 %), Читинской области (2,4 %) и Красноярском крае (2,3 %).

Незаконная трудовая миграция в Россию. О наличии определенного количества иностранных работников, используемых работодателями в нарушение действующего миграционного законодательства Российской Федерации, свидетельствуют следующие статистические данные.

В 2004 г. подразделениями по делам миграции, иммиграционными инспекциями с привлечением сил и средств других подразделений органов внутренних дел, контролирующих и правоохранительных органов проверено свыше 225 тыс. объектов, использующих иностранную рабочую силу (АППГ — 14 тыс.). В ходе проведенных проверок выявлено более 93 тыс. работодателей, нарушавших правила привлечения иностранной рабочей силы (АППГ — 4,6 тыс.). По результатам проверок 713,6 тыс. иностранных граждан было привлечено к административной ответственности за нарушение порядка пребывания на территории Российской Федерации (АППГ — 46,6 тыс.).

В целом, по установленным фактам незаконного привлечения и использования иностранной рабочей силы в экономике России выявлено свыше 700 тыс. иностранных работников.

Контроль за привлечением иностранной рабочей силы в Россию. Мероприятия, проводимые подразделениями по делам миграции, иммиграционными инспекциями во взаимодействии с органами внутренних дел, другими правоохранительными органами, органами государственной власти на местах, позволили легализовать определенную часть иностранной рабочей силы. В доход государству в виде уплаты государственной пошлины за выдачу разрешений только в первом полугодии 2004 года дополнительно поступило свыше 280 млн. руб., а общая сумма поступлений от госпошлины за этот период составила около 1,3 млрд. руб.

Трудовая миграция из России

Выезд трудовых мигрантов из России в 2003–2004 гг. характеризуется следующими данными: всего выехало в 2004 г. — 26,3 тыс. российских граждан, в том числе специалистов с высшим профессиональным образованием — 8,7 тыс. (АППГ — 8,9 тыс., уменьшение на 3%), со средним профессиональным образованием — 10,5 тыс. (АППГ — 10,6 тыс., уменьшение на 1%), работников со средним образованием — 6,9 тыс. (АППГ — 4,8 тыс., увеличение на 44,6%). Следовательно, выезд квалифицированных отечественных специалистов на работу за рубеж имеет тенденцию некоторого снижения.

С другой стороны, возросло число лиц, занимавших руководящие должности до выезда из России (с 4,1 тыс. в 2003 году до 4,4 тыс. — в 2004 году, то есть на 6,5%). Количество выехавших специалистов осталось практически неизменным (7 001 чел. — в 2003 году и 7 028 чел. — в 2004 году).

Основная цель выезда трудовых мигрантов из России — временная работа по найму — 22 847 чел. (АППГ — 22 458). Несколько меньше граждан стало выезжать на сезонные работы: 196 — в 2003 г., 128 —

в 2004 г. Одновременно на 73,5% увеличилось количество студентов, выезжающих на работу в период каникул — с 1 716 до 2 978 чел.

К сожалению, эти цифры не полностью характеризуют потоки российских граждан, выезжающих на заработки за пределы Российской Федерации. Ряд туристических фирм под видом турпоездов вывозит россиян за рубеж, где их труд используется в нарушение всех норм и правил. Определенная работа по выявлению и пресечению деятельности таких фирм ведется. Однако подразделения по делам миграции не могут решить ее в полном объеме в силу своей малочисленности.

Контроль за выездом трудовых мигрантов из России. Актуальной является проблема упорядочения деятельности организаций, получивших лицензии на трудоустройство граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации. Так, только за первые три квартала 2004 г. выдано 67 лицензий на трудоустройство российских граждан за рубежом, продлен срок действия 44 лицензий, отказано по различным основаниям в выдаче 10 кандидатам на получение лицензий. Лицензиатами оказана помощь в трудоустройстве 26 148 граждан Российской Федерации (АППГ — 24 705, увеличение на 5,8 %).

Предпринимаемые меры

В целях обеспечения стабильного и эффективного функционирования механизма регулирования внешней трудовой миграции ФМС МВД России в январе-сентябре 2004 г. реализован комплекс законодательных инициатив и организационно-практических мероприятий, направленных на обеспечение стабилизации обстановки в сфере привлечения иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию.

Для совершенствования действующего миграционного законодательства предпринят ряд мер:

- во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 2 марта 2004 г. № ГК-П12-2001 направлен на рассмотрение в Правительство Российской Федерации доработанный проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»» в части регулирования процессов привлечения и использования иностранных работников в Российской Федерации;
- Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений в статью 18.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», проект которого подготовлен сотрудниками Департамента внешней трудовой миграции;
- при участии Минэкономразвития России, Минфина России, Центрального Банка Российской Федерации разработаны и внесены в Правительство Российской Федерации предложения, направленные на предотвращение экономических потерь от незаконной миграции;
- согласованы с МИД России, Рострудом, Росздравом, ФТС России, Пенсионным фондом России совместные предложения МВД России и

МИД России о внесении на ратификацию в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Протокола «О внесении изменений и дополнений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности трудящихся-мигрантов от 28 марта 1996 г.»;

- с заинтересованными министерствами и ведомствами согласован проект Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством КНДР о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства;
- с Госкомстатом России согласован проект постановления «Об утверждении статистического инструментария для организации МВД России статистического наблюдения за внешней трудовой миграцией», отражающий новые требования к статистической отчетности о привлечении иностранной рабочей силы и трудоустройстве российских граждан за пределами Российской Федерации;
- разработан проект приказа МВД России «Об утверждении Инструкции об организации деятельности Федеральной миграционной службы МВД России по оформлению выдачи, продления срока действия, приостановления действия и аннулирования разрешений на привлечение и использование иностранных работников, разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, лицензий на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за рубежом и обеспечению контроля (надзора) в области трудовой миграции» и др.

Организационно-практические мероприятия:

В качестве примера можно привести оперативно-профилактические мероприятия «Нелегальный мигрант» с созданием оперативного штаба. Так, с 20 по 30 марта 2004 г. было проверено свыше 91 тыс. работодателей, в том числе 38,6 тыс. — в сфере торговли и бытового обслуживания (42% от общего количества); 16,5 тыс. — в сфере строительства (17,9%); 10,5 тыс. — в области промышленного производства (11,4%); около 9 тыс. — в сельскохозяйственной отрасли (9,8%), а также около 150 тыс. иностранных работников. Проверены 833 организации, осуществляющие трудоустройство российских граждан за рубежом, включая российских юридических лиц, имеющих лицензии на данный вид деятельности, а также ряд организаций, функционирующих в нарушение закона. Пресечено свыше 13 тыс. нарушений правил привлечения и использования иностранной рабочей силы работодателями. С правонарушителей взыскано штрафных санкций на сумму около 80 млн. руб.

Кроме того, подразделениями по делам миграции совместно с Федеральной налоговой службой проведены сверки данных в отношении 28 343 юридических и физических лиц, использующих труд иностранных работников, проверено свыше 13,6 тыс. документов на оплату государственной пошлины за разрешение на привлечение иностранной ра-

бочей силы. Это позволило выявить 145 случаев их фальсификации; приостановить действие 113 *разрешений на право привлечения иностранных работников* и 404 *разрешения на работу иностранного гражданина*.

Следует подчеркнуть, что в 2004 г. в ФМС поступило 58 представлений о приостановлении действия лицензий на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за рубежом; поставлено на налоговый учет 1 593 налогоплательщика-нерезидента, доначислено бюджетных платежей на общую сумму свыше 61 млн. руб.; проведен эксперимент по апробации и внедрению автоматизированной системы учета и печати разрешений на привлечение и использование иностранной рабочей силы; оказана практическая помощь УДМ МВД Республики Дагестан в устранении недостатков, выявленных в ходе проверки Генеральной прокуратурой Российской Федерации миграционного законодательства; оказана практическая помощь подразделениям по делам миграции Приморского края, Амурской, Иркутской и Читинской областей; изучено состояние организации работы в сфере трудовой миграции и осуществления контроля, даны рекомендации, внесены предложения по оптимизации работы; проведено совещание в Минэкономразвития России по вопросу перемещенных физических лиц в рамках обязательств, принимаемых страной в связи с вступлением в ВТО, а также заседание Группы высокого уровня по формированию Единого экономического пространства (ЕЭП) Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины, о ходе выполнения внутригосударственных процедур по вступлению в силу Соглашения о формировании ЕЭП, утверждения технических заданий, форм реализации и контроля за выполнением Комплекса основных мер по формированию ЕЭП.

Формы статистического учёта

Для оценки эффективности процесса внешней трудовой миграции сбор, обработка и доведение статистических показателей в 2003-2004 гг. подразделениями по делам миграции субъектов Российской Федерации осуществляется по формам государственного статистического наблюдения 1-Т (миграция) «Сведения о численности и составе российских работников, выехавших на работу за границу» и 2-Т (миграция) «Сведения о численности и составе иностранной рабочей силы». Затем сводные статистические данные представляются в Росстат.

Так, только в минувшем году были подготовлены статистические и аналитические следующие материалы:

- «Об организации работы в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах по предупреждению преступности среди иностранных граждан и незаконной миграции»;
- информация о состоянии процессов трудовой миграции в Сибирском и Дальневосточном регионах России и предложения по совершенствованию механизма привлечения иностранной рабочей

силы (граждан КНР) для развития социально-экономической инфраструктуры в этих регионах;

- аналитическая записка по реализации приказа МВД России от 26 марта 2003 г. № 199 «Об утверждении формы бланка заявления о выдаче иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на работу и формы бланка разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства» и др.;
- отражающие деятельность рабочей группы (РГ) по контролю за миграционным экспериментом по созданию иммиграционных инспекций и совершенствованию взаимодействия подразделений по делам миграции и паспортно-визовых подразделений главных управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации (по итогам выезда РГ в МВД Республики Татарстан, ГУВД Краснодарского края и г. Москвы для подготовки предложений о целесообразности продолжения миграционного эксперимента и совершенствовании взаимодействия подразделений по делам миграции и паспортно-визовых подразделений; подготовлен проект приказа по распространению миграционного эксперимента на другие субъекты Российской Федерации; организовано и проведено заседание Научно-практического совета ФМС по результатам миграционного эксперимента и совершенствованию взаимодействия подразделений по делам миграции и паспортно-визовых подразделений главных управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации) и др.

С учётом вышеизложенного выделим наиболее актуальные, по нашему мнению, проблемы государственного регулирования процесса внешней трудовой миграции в России.

1. Одной из ключевых точек соприкосновения направленности и результативности деятельности соответствующих органов государственной власти является преодоление дисбаланса между спросом и предложением на рынке труда. Процесс внешней трудовой миграции затрагивает интересы министерств как силового (МВД, ФМС, ФСБ), так и социально-экономического блоков (Минздравсоцразвития, Минобрнауки, Минфина, Минэкономразвития, МИД, Минрегиона, Минпромэнерго, Минтранса и Роструда), например, по вопросам установления ежегодного размера иммиграционной трудовой квоты.

С целью координации межведомственного регулирования внешней трудовой миграции представляется необходимым создание координационного органа Правительственной комиссии по демографии, миграции и трудовым ресурсам.

2. Предотвращение нелегальной трудовой миграции и оптимизации системы квотирования иностранной рабочей силы. С 2006 г. ожидаются значительные изменения в структуре населения России; сокращение численности населения трудоспособного возраста, основного источника формирования трудовых ресурсов; увеличение доли иностранной рабо-

чей силы на рынке труда, а также её «теневой» миграционной составляющей.

По экспертным оценкам на территории России трудовой деятельностью занимаются около 4 млн. иностранных граждан, и только примерно 450 тысяч из них трудятся легально. Для активизации борьбы с нелегальной трудовой миграцией с 2004 г. существенно ужесточена административная ответственность за нелегальное использование иностранной рабочей силы (санкции за это правонарушение увеличены с 20 до 2000 МРОТ).

3. Проблема повышения эффективности функционирования системы квотирования для приглашения иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в России.

Так, в 2004 году в Россию были приглашены 213 тыс. человек. Однако реальная ситуация на рынке труда иная. Согласно статистическим прогнозам привлечение иностранных рабочих только из стран безвизового режима с Россией на 20% превышает предложенные квоты. Ещё более существенным является расхождение этих показателей в миграционном обмене со странами-участницами СНГ.

Для решения этой проблемы представляется необходимым выработать методику расчёта потребного количества иностранной рабочей силы на федеральном (государственные интересы) и региональном уровне (интересы каждого субъекта РФ). Кроме того, радикальным организационным решением является создание упомянутой Правительственной комиссии по демографии, миграции и трудовым ресурсам.

В ближайшем будущем предполагается создать в стране биржу труда, функционирующую по принципу «одного окна» на основе соответствующего информационного обеспечения. Это позволит существенно ускорить процедуру прохождения иммиграционного контроля, практически реализовывать селективный подход в работе с трудовыми мигрантами, а также располагать интегрированной базой данных в интересах регулирования процесса внешней трудовой миграции в России.

В заключение хочется подчеркнуть, что проблемы регулирования процесса внешней трудовой миграции в России органически связаны с его современным состоянием на федеральном и региональном уровне. Регулирование внешней трудовой миграции является общегосударственной задачей для Российской Федерации с целью определённой компенсации практически неизбежного для страны демографического кризиса.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В современных условиях, когда происходит относительное оживление российской экономики, совпадающее с периодом все более ощущаемой нехватки рабочей силы (прежде всего, из-за неблагоприятной демографической ситуации), вопросы привлечения и использования иностранной рабочей силы приобретают особую актуальность. Учитывая монопольную функцию государства в вопросах регулирования процессов импорта рабочей силы, важно раскрыть правовые механизмы этого регулирования, состояние законодательства в данной области, пути его совершенствования.

Немаловажным, а возможно и определяющим в выборе темы настоящей статьи является тот факт, что правоприменительная практика в миграционной области в России еще относительно «молода», поскольку и само явление внешней трудовой миграции, и его правовое регулирование находятся в стадии становления.

Некоторые характеристики российского рынка труда и факторы привлечения иностранной рабочей силы

Сложившаяся к настоящему времени ситуация на российском рынке труда сформировалась в условиях глубокого реформирования российской экономики, начатого в последнее десятилетие прошлого века. Вместе с тем, отечественный рынок труда продолжает испытывать негативное воздействие социально-экономического кризиса 1990-х гг., обусловившего спад в промышленно-производственном секторе и сельском хозяйстве, сокращение занятости на крупных и средних предприятиях, рост общей и регистрируемой безработицы.

Экономический рост 1999–2003 гг. привел к снижению среднегодовой численности безработных, рассчитанной по методологии МОТ, с 7,5 млн. чел. в 2000 г. до 5,5 млн. чел., или с 10,5% до 7,2% экономически активного населения, а также к относительной стабилизации среднегодовой численности безработных, зарегистрированных в органах службы занятости (в 2000–2001 гг. на уровне 1,1 млн. чел., или 1,5% экономически активного населения, и незначительному росту их в 2002–2003 гг. до 1,5 млн. чел., или 2,2%).

По данным Росстата, к началу второго полугодия 2003 г. численность экономически активного населения составила 72 млн. чел.

Особенностью современного российского рынка труда является то, что в условиях роста численности трудоспособного населения (по прогнозам, 2005 г. будет последним годом увеличения численности населе-

ния в трудоспособном возрасте), недостаточного спроса на рабочую силу и сохраняющегося несоответствия профессионально-квалификационной структуры спроса и предложения, отмечается относительно невысокий уровень регистрируемой безработицы (2,2%) при относительно высоком уровне общей безработицы (7,2%). Российский рынок труда продолжает генерировать неэффективные рабочие места, которые открываются вследствие высокой текучести кадров, а не за счет реструктуризации отраслей экономики.

В условиях современной экономики важное значение имеет воспроизводство интеллектуального потенциала общества, определяющего качественный состав рабочей силы.

За 13 лет реформ большинство предприятий практически свернули внутрифирменную подготовку и повышение квалификации рабочих. Устаревшие производственные технологии и оборудование, длительные и порой необратимые остановки производства существенно снизили общий уровень квалификации рабочих. В результате численность рабочих высшей квалификации в России, по оценкам, составляет около 5%, в то время как в США — 43%, ФРГ — 56%.

Вместе с тем, российская экономика подошла вплотную к неизбежному для нее этапу развития, когда экономический рост на основе технологической модернизации отраслей требует специалистов качественно нового уровня. При этом особой проблемой остается задача прогноза потребности рынка труда в специалистах определенных профессий и квалификации.

Кроме того, необходимо также учитывать и значительную дифференциацию экономического развития регионов, а также низкую внутрироссийскую трудовую мобильность населения.

Таковы вкратце «внутренние» объективные причины, обуславливающие необходимость привлечения иностранной рабочей силы на российский рынок труда (демографическая ситуация, сокращение численности населения в трудоспособных возрастах и соответственно – числа занятых в экономике, дисбаланс спроса и предложения на рынке труда). Кроме того, можно выделить и «внешние» причины. Их суть в состоит в следующем.

Экономический прогресс отдельных государств (России в том числе) становится все более зависимым от мировых тенденций и закономерностей общественного развития. Происходит это на фоне активного взаимодействия экономик отдельных государств друг с другом. В современных условиях проблематично одной отдельно взятой стране, будучи изолированной от мирового сообщества, добиться существенного экономического роста.

В последние годы все больше стран вовлекаются в орбиту мировых миграций и участвуют в международном обмене трудовыми ресурсами. Международная трудовая миграция стала неотъемлемой частью современной системы мирового хозяйства, естественной нормой существова-

ния большинства государств. Политические и экономические преобразования превратили Россию в активную участницу интеграционных процессов, открытую для международного трудового обмена.

Расширение использования иностранных работников в российской экономике — это объективный результат включения нашей страны в систему международного рынка труда и оно обусловлено рядом факторов. Во-первых, это относительная привлекательность России с точки зрения уровня жизни (особенно для граждан государств-участников СНГ), а также возможности получения более высоких заработков. Во-вторых, ситуация на отечественном рынке труда, характеризующаяся устойчивым спросом на иностранных работников и возможностью занятости для иностранцев в различных отраслях экономики. В результате в сфере рынка труда и занятости населения России создаются объективные предпосылки для миграционного притока иностранных работников.

В то же время в последние годы доминирующей тенденцией российского миграционного законодательства является ужесточение мер контроля за присутствующими в стране иностранными гражданами, создание системы иммиграционного контроля, повышение ответственности работодателей за нарушения в привлечении и использовании иностранных работников. Вместе с тем очевидно, что, ужесточая действующее в этой области законодательство, необходимо одновременно добиваться максимального упрощения порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы. Только подобный подход может обеспечить российскую экономику необходимыми ей рабочими руками на законной, легальной основе.

Анализ тенденций спроса и предложения рабочей силы с учетом демографической ситуации в стране свидетельствует о том, что в ближайшие годы потребность экономики страны в дополнительных трудовых ресурсах вызовет необходимость значительного по масштабам регулируемого притока трудовых мигрантов. Недаром в настоящее время в правительственных кругах рассматривается вопрос о возможности проведения в Российской Федерации разовой миграционной амнистии, объектом которой на первом этапе могут стать, прежде всего, граждане государств-участников СНГ.

При этом важным и существенным является понимание того, что легализация «теневых» мигрантов позволяет ввести в сферу правового регулирования трудовые отношения работников и работодателей, а значит — повысить социальную защищенность трудящихся-мигрантов.

Правовое регулирование привлечения и использования иностранной рабочей силы

Государственное регулирование привлечения и использования иностранной рабочей силы осуществляется посредством реализации соответствующей нормативной правовой базы. Основными нормативными документами, регулирующими общественные отношения в сфере при-

влечения и использования иностранной рабочей силы в России, являются Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Закон об иностранцах), а также подзаконные нормативные акты, принятые в целях его реализации.

В соответствии со статьей 1 Закона об иностранцах предметом его регулирования является правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а также отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

В Законе об иностранцах определены основные понятия, применяемые в его целях, в том числе, характеризующие его трудовую составляющую, а именно: трудовая деятельность иностранного гражданина; иностранный работник; иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя; разрешение на работу; работодатель; заказчик работ (услуг) и т.д. В данном законодательном акте также закреплены условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях.

При этом важно отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 13 иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом.

В части 4 данной статьи закреплено, что работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

Иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Указанный порядок не распространяется на иностранных граждан:

- 1) постоянно проживающих в Российской Федерации;
- 2) временно проживающих в Российской Федерации;
- 3) являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;
- 4) являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а

также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;

- 5) являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;
- 6) обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;
- 7) обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работающих в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются;
- 8) приглашенных в Российскую Федерацию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия преподавательской деятельностью в учреждениях профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждениях).

В этой же статье (часть пятая) определено, что временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание.

Кроме того, Закон об иностранцах содержит и другие нормы, ограничивающие трудовую деятельность ИРС.

Так статьей 14, регулирующей отношение иностранных граждан к государственной или муниципальной службе и к отдельным видам деятельности, определено, что иностранный гражданин не имеет права:

- 1) находиться на государственной или муниципальной службе;
- 2) замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации;
- 3) быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;
- 4) быть командиром воздушного судна гражданской авиации;
- 5) быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством Российской Федерации;
- 6) заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Порядок замещения иностранными гражданами руководящих должностей в организациях, в уставном капитале которых более 50% акций или долей принадлежит Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Одним из ограничений, закрепленных в данном законодательном акте, является квотирование приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности. Данная квота не распространяется на граждан государств, с которыми у России подписаны межправительственные соглашения о взаимных безвизовых поездках, поскольку им для въезда в Российскую Федерацию указанные приглашения не требуются (все государства - участники СНГ, за исключением Грузии и Туркмении).

Ежегодная квота утверждается Правительством Российской Федерации по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан.

Необходимо при этом подчеркнуть, что указанные предложения исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации формируются на основе принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов с учетом ситуации на рынке труда.

В целях реализации Закона об иностранцах были приняты подзаконные нормативно-правовые акты, в том числе:

- постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 755 «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которых иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу» (*постановлением определен перечень объектов и организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации и куда иностранный гражданин не может быть принят на работу*);
- постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2002 г. № 782 «Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности» (*данном нормативным актом закреплён механизм ежегодного утверждения квоты, её распределение по субъектам Российской Федерации, а также возможность при необходимости корректировки квоты в сторону увеличения или уменьшения; кроме того данным постановлением поручалось Минтруду России, Минэкономразвития России, МВД России и Госкомстату в шестимесячный срок подготовить положение о порядке подготовки предложений по определению квоты*);
- постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2002 г. № 941 «О порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу» (*постановлением утверждено соответствующее положение о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства указанных разрешений, которым определен перечень документов, необходимых для получения разрешения, сроки рассмотрения заявлений работодателей и т.д.*);

- постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 714 «Об утверждении на 2005 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности» (*постановлением утвержден размер квоты на 2005 год в количестве 214000 приглашений*).

Кроме того, некоторыми федеральными органами исполнительной власти приняты ведомственные и межведомственные совместные нормативно-правовые акты, посредством которых реализуются отдельные положения Закона об иностранцах.

Так, Минтрудом России, как было отмечено выше, в целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2002 г. № 941, с участием Минэкономразвития России, МВД России и Госкомстата подготовлено и подписано постановление № 23 от 29 апреля 2003 г. «Об утверждении Порядка подготовки и рассмотрения предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности». Указанным Порядком предусмотрен механизм подготовки предложений по определению упомянутой квоты и ее корректировки.

Этим же федеральным органом исполнительной власти разработан и подписан приказ № 175 от 15 июля 2003 г. «Об организации работы по подготовке и выдаче территориальными органами Минтруда России по вопросам занятости населения заключений о целесообразности привлечения и использования иностранных работников».

Данным приказом утверждена Инструкция об организации работы по подготовке и выдаче территориальными органами Минтруда России по вопросам занятости населения заключений о целесообразности привлечения и использования иностранных работников, в которой определен порядок приема и рассмотрения соответствующих заявок работодателей, утвержден перечень документов, прилагаемых к заявке, а также закреплены сроки рассмотрения заявок и порядок выдачи заключений.

Практика применения Закона об иностранцах показала, что его отдельные положения, касающиеся привлечения и использования иностранной рабочей силы, требуют существенной корректировки.

В настоящее время заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовлены предложения по внесению в данный закон изменений и дополнений, которые, в частности, предусматривают меры, направленные на легализацию и упрощение процесса привлечения иностранных работников, а именно:

- отмена залога средств, которые работодатель должен вносить для обеспечения обратного выезда иностранного работника;
- увеличение срока пребывания иностранных граждан в Российской Федерации в целях осуществления трудовой деятельности с одного года до 3 лет и возможностью его продления еще на один год;

- расширение категорий иностранных граждан, на которых не распространяется разрешительный порядок трудоустройства в Российской Федерации;
- включение в норм, касающихся вопросов трудовой деятельности иностранных граждан, относящихся к «ключевому персоналу», в т.ч. отмену выдачи разрешений работодателям на их привлечение и использование;
- уменьшение размера государственной пошлины на 50% при продлении разрешений на привлечение и использование иностранных работников и разрешений на работу и т.д.

В целях введения упрощенного порядка принятия российского гражданства некоторыми категориями соотечественников с декабря 2003 года введен в действие Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве в Российской Федерации». Это будет способствовать легализации присутствия на территории России миллионов бывших граждан СССР, которые, въехав в Российскую Федерацию в начале 1990-х гг., до настоящего времени в силу «пробелов» законодательства не имеют легального статуса.

Активизирована работа по расширению международной договорной базы в области внешней трудовой миграции с иностранными государствами на основе заключения двусторонних и многосторонних соглашений о сотрудничестве в сфере трудовой миграции. В настоящее время в стадии доработки находится около 10 таких соглашений, в т.ч. с КНДР, СРВ, Португалией, Таджикистаном. Разрабатывается проект Соглашения о временной трудовой деятельности граждан государств-членов ЕврАзЭС на территории государств Сообщества. В рамках комплекса основных мер по формированию Единого экономического пространства предусматривается отмена разрешительного порядка трудоустройства граждан государств-участников ЕЭП на территории Единого экономического пространства.

Практически завершена разработка Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей — граждан государств-участников СНГ, которая в соответствии с планом работы Исполкома СНГ будет внесена в ближайшее время на рассмотрение Совета Глав государств-участников СНГ.

Для информирования иностранных граждан, находящихся на территории России, о возможностях и порядке их трудоустройства во всех территориальных органах по вопросам занятости населения Роструда с 2003 г. действуют телефоны «горячей линии».

Россия находится в самом начале пути по осмыслению роли и последствий внешних миграционных потоков, формированию государственного подхода к их оценке и регулированию. Страна еще только начала строить новую государственность и новую экономику, ее

возможности и ресурсы по сравнению со странами Запада пока относительно ограничены.

При этом необходимо отметить, что у России мало времени на выработку миграционной стратегии. Нынешняя динамика глобальных мировых общественных процессов, в том числе миграционных, ставит вопросы, на которые нужно искать ответы уже сейчас.

В этой связи, с одной стороны, западный опыт в решении актуальных миграционных проблем может быть успешно использован российскими законодателями, а с другой – уникальный пример развития новой российской государственности без сомнения представляет определенный интерес и для стран Запада.

В мире продолжают поиски решений глобальных миграционных проблем, и отрадно, что Российская Федерация все активнее в него включается.

ТРУДОВЫЕ МИГРАНТЫ И ПРИНИМАЮЩЕЕ ОБЩЕСТВО: ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ СОГЛАСОВАНИЙ

Введение

Во всем мире, особенно в Европейских странах, США и Канаде, трудовые мигранты стали необходимым и весьма существенным компонентом рынка труда. Несмотря на predetermined принимающей страной ограниченную цель "проживание на ее территории для выполнения оплачиваемой работы" и ограниченность по времени пребывания в стране трудовые мигранты в большей или меньшей степени принадлежат структуре принимающего общества (Европейская Конвенция..., 2003, С. 6). Это значит, что социальное значение масштабной трудовой миграции для принимающих стран значительно шире ее функциональной значимости для экономики.

Воссоединение трудовых мигрантов с семьями, трансформация временного пребывания в постоянное, образование этнических диаспор и общин, тяготеющих к анклавизации, размывая границы между временными и постоянными мигрантами, актуализирует широкий спектр проблем их интеграции в принимающее общество. При этом включение личностей и групп трудовых мигрантов в общественную жизнь, на правах и условиях схожих с теми, что созданы для национальных трудящихся, происходит в процессах их взаимодействия с институтами принимающего общества, конструирования новых отношений из разнообразных институциональных форм.

Интеграция трудовых мигрантов в принимающее общество зачастую принимает проблемный характер и сопровождается возникновением социальных противоречий и напряженностей источником которых становятся институциональные рассогласования.

Этнический характер трудовой миграции

Одна из существенных характеристик современных миграционных процессов связана с представлением об их этничности. Это находит свое выражение в составе мигрантов, в комплексе специфических факторов воздействующих на формирование и направления движения миграционных потоков, в особенностях социального взаимодействия мигрантов и местного населения, в социальном влиянии и последствиях миграции для отпускающих и принимающих обществ. Трудовая миграция в современной России по специфике этнических характеристик обусловлена принадлежностью к определенным странам ее происхождения. Экспортерами иностранной рабочей силы из стран дальнего зарубежья в Российскую Федерацию выступают Турция, Китай, КНДР, Вьетнам, Югославия, Болгария, Румыния, Польша, Финляндия. Среди стран СНГ, из которых в Россию направлены важнейшие потоки трудовой миграции, выделяются Украина, Молдавия, Таджикистан, Узбекистан, Армения, Грузия и Азербайджан.

байджан. Новые тенденции трудовой миграции в Россию связаны с тем, на работу в Россию стали приезжать мигранты практически из всех европейских государств, стран Африки, Центральной и Южной Америки, Австралии. (Миграция населения, 2001).

Причины роста числа трудовых мигрантов в России

Иностранная рабочая сила представляет значительный по масштабам отряд наемных работников. В Западной Европе находится 7,46 млн зарегистрированных иностранных рабочих, число которых по сравнению с 1988 г. увеличилось на 6,2 млн человек. (К стратегии управления миграцией..., 2003, С. 11). Ежегодный приток зарегистрированной иностранной рабочей силы в России во второй половине 1990-х вырос в 2 раза и составлял более 250 тыс. чел. Однако данная величина представляет лишь верхушку айсберга. По многим исследованиям и оценкам экспертов нелегальная составляющая в трудовой миграции как минимум в 10 раз превосходит легальную (Красинец и др., 2000).

Современные перемещения трудовых мигрантов интенсифицируются под влиянием явно выраженной экономической вынужденности из трудоизбыточных в трудонедостаточные районы, из депрессивных регионов в регионы с благоприятной экономической конъюнктурой. В этих случаях факторами, стимулирующими трудовую миграцию, становятся бедность и социально-экономическое неравенство, поиск более благоприятных условий для социальной самореализации личности (в более конкретных вариантах — трудовой и профессиональной), выгода от занятий бизнесом, финансовая поддержка семьи, обеспечение лучших перспектив для детей.

Россия является экономически и социально привлекательным обществом для трудовых иммигрантов, особенно из стран СНГ, и в тоже время сама становится страной явно выраженной трудовой эмиграции из-за резких различий в уровне и качестве жизни с западными странами. Наиболее существенными из факторов и условий притягивающих мигрантов в Россию являются повышение доходов россиян, сравнительно высокий уровень оплаты труда и жизни в целом, что обеспечивается заметным развитием производства в ряде отраслей и бурным развитием негосударственного сектора в экономике (Ионцев, Ивахнюк, 2002).

Виды трудовой миграции в Российской Федерации¹

Трудовая миграция (исключая командировки, стажировки, бизнес-миграцию) возможна как деятельность широкого и весьма разнообразного вариативного ряда. Во всех ее случаях предполагаются более или менее четкие ограничения по длительности этой деятельности, но именно они могут быть изменены по инициативе обеих сторон.

По целевому характеру деятельности трудовая миграция может быть очень конкретно определенным видом деятельности по профессии

¹ В контексте данной статьи не рассматривается экономическая миграция (челночные поездки, шоп-туры, поездки за товарами для их перепродажи и др.), которая, хотя и является сферой приложения труда, но имеет свой самостоятельный смысл и значение.

с высокой квалификацией и с оговоренными условиями труда. В этом случае деятельность трудовых мигрантов находит свое оформление в трудовых договорах и контрактах по предложению своего труда мигрантом или предложению (вызову) принимающей стороны.

Другим вариантом может быть самостоятельная миграция профессионально подготовленных работников с целью трудового найма в определенной сфере (виде) трудовой деятельности, но с неопределенными заранее условиями труда.

Широко распространена миграция профессионально неподготовленных, малоквалифицированных и неквалифицированных работников с целью трудового найма в неопределенном заранее и достаточно широком спектре трудовой деятельности (мигрант согласен на любую работу, к которой считает себя подготовленным или которую в состоянии выполнить) и неопределенными условиями труда.

Рассматривая трудовую миграцию в современной России можно выделить несколько видов:

1. Трудовая миграция в Российскую Федерацию из стран дальнего зарубежья.
2. Трудовая миграция из республик СНГ и стран Балтии в Россию.
3. Внутренняя трудовая миграция.
4. Трудовая миграция из России неквалифицированной и малоквалифицированной рабочей силы.
5. Возвратная миграция из России высококвалифицированных специалистов (интеллектуальная трудовая миграция).

Институциональные аспекты миграции населения

Миграционная политика и социальная политика, обращенная к мигрантам, организация управления миграционными потоками, включающая вопросы допуска на территорию страны и выезда, правовой основы пребывания и дееспособности на данной территории, регулирование взаимодействия мигрантов и местного населения, положение мигрантов, их статус и роли в обществе, функциональные отношения мигрантов в принимающем обществе — все это области, где складываются и существуют институциональная регуляция.

Специфика институциональности миграционного процесса обусловлена его структурой и особенностями возникающих и функционирующих под его воздействием отношений. Структура представляет совокупность взаимосвязанных между собой компонентов: субъект процесса, потребности, объективные условия и субъективные факторы, стимулы, социальные действия по удовлетворению потребностей, целевая функция процесса. Личности и социальные группы мигрантов взаимодействуют на всех этапах миграции с отпускающим и принимающим обществом. Это сопровождается формированием социальных отношений, возникновением различных институциональных форм, посредством которых взаимодействия приобретают нормативно-регламентированный характер.

Институциональный подход к анализу миграционных процессов позволяет характеризовать их через систему понятий: нормы и правила, социальный контроль, статус, роль, социальные функции и др. Одно из принципиальных соображений современной теории институционализма относится к пониманию значения для социальных взаимодействий формальных и неформальных ограничений — этих созданных людьми «правил игры» в обществе (Норт, 1997; Ходжсон, 2003; Эггертссон, 2001).

Трудовые мигранты и формальные институты принимающего общества

Формальная сторона институционализации миграционных процессов заключается в том, что, с одной стороны, они обладают собственной институциональной организацией, а, с другой — включены и находятся в поле институционального воздействия экономических, политических и правовых институтов, институтов административного государственного управления, норм и правил обширной сети социокультурных институтов в отпускающем и принимающем обществах. В то же время возникают и реализуются на практике институциональные формы в виде негосударственных, общественных объединений мигрантов.

Движение трудовых мигрантов, пребывание на той или иной территории неизбежно связаны с определением их правового положения, институциональными ограничениями, регулирующими пребывание на данной территории. В исследованиях международной миграции предлагается набор критериев и идентификационных процедур, посредством которых определяется статус мигранта в принимающей стране во всех возможных случаях миграции. В качестве таких критериев рассматриваются факторы, институционально влияющие на допуск и положение мигрантов в стране пребывания: гражданство, цель пребывания, как она определяется принимающей страной, и тот факт, что человек в действительности переехал из одной страны в другую (Билсборроу и др. 1999).

Статус мигранта — это совокупность ожиданий и требований, предписываемых институтами принимающего общества, с которыми взаимодействуют личность мигранта или социальная группа мигрантов и формирующих поле социальной ответственности и обязанностей. Статус мигранта включает правовую определенность дееспособности в принимающем обществе, а также социальные права и возможности в связи с нахождением на определенной территории и в определенном социальном пространстве принимающего общества. Принятие или непринятие всех или части требований принимающего общества разделяет трудовых мигрантов по их статусу на легальных и нелегальных. Этносоциальные характеристики, накладываясь на общесоциальные, создают представление об этническом статусе мигранта.

В случае с трудовыми мигрантами внимание акцентируется на самой институциональной организации их взаимодействий с принимающим обществом: простота/сложность, четкость / неопределенность в прописанных правилах приема и интеграции в общество, последова-

тельность / непоследовательность в их реализации принимающей стороной. Сюда относятся социальные институты регулирующие:

1. Въезд (условия допуска на территорию по определяемой принимающей стороной цели);
2. Пребывание (условия и возможности реализации цели; пользование общими и специальными правами; ответственность, связанная с соответствием требованиям и ожиданиям принимающей стороны);
3. Выезд (добровольный, по истечению оговоренного срока; депортация и ее условия: порядок приведения в действие, содержание приговоренных к депортации, проблема финансирования депортационных действий).

Одним из дискуссионных и неопределенным в России и достаточно определенным в международном праве является вопрос: «Каким может быть объем необходимых прав, принадлежащих трудовым мигрантам в пространстве прав и возможностей принимающего? Каковы условия, возможности, механизмы, способы реализации и контроля за реализацией этих прав?».

Трудовые мигранты в принимающем обществе и неформальные институты

При рассмотрении трудовой миграции как институализированного явления очень важно обратить внимание на ограничения, существующие в виде неформальных правил, с одной стороны, в принимающем обществе и те, что привносятся в него мигрантами, как носителями особой по своей институциональности культуре — с другой.

Наличие этих требований обуславливает противоречивость статусно-ролевых характеристик трудовых мигрантов. Они по определению включают образцы поведения из культуры той социальной общности и социально-этнической группы, с которой поддерживалась предшествующая идентичность. В то же время они содержат предписание осваивать культурные образцы, распространенные в принимающей среде, и следовать им. При этом складывается представление о допустимом или осуждаемом, а то и преследуемом сочетании этих образцов в процессах коммуникации и социального взаимодействия мигрантов и населения принимающего общества. Таким образом, создается поле нормативного порядка, неформальные ценностные ожидания к поведению мигрантов, правила, требования и санкции, в совокупности выступающие регуляторами социальных взаимодействий между принимающим обществом и мигрантами.

Трудовым мигрантам свойственна предписанность статуса и соответствующих ролевых ожиданий к поведению, что находит свое выражение в стигматизации личности по признаку миграции. Это явно происходит в случае этнических мигрантов и там, где формируются диаспоры и анклавов этнических мигрантов. Стигматизация проявляется в существовании оправданных мер контроля за местом нахождения трудового мигранта и его деятельностью. Это особенно актуально в связи с проблемой

терроризма, необходимостью предотвращения и пресечения преступной деятельности, в которую вовлекается часть трудовых мигрантов.

Взаимодействие трудовых мигрантов и принимающего общества как процессы институциональных согласований и рассогласований

Социальные взаимодействия мигрантов и принимающего общества связаны с необходимостью и попытками нескольких согласований: общих формальных правил принимающего общества, создающих возможности социального взаимодействия для всех членов общества, формальных правил принимающего общества, созданных по отношению к мигрантам вообще и их отдельных категорий в частности; неформальных правил по отношению к трудовым мигрантам, существующих в принимающем обществе, — с одной стороны, и неформальных правил, как своеобразных культурных опор, принадлежащих мигрантам — с другой.

Возможность и процессы этих согласований непросты и неоднозначны, а неизбежность рассогласования заключается в том, что мигранты находятся в разной степени готовности жить и действовать в соответствии с формальными и неформальными правилами принимающего общества, соответствовать его требованиям и ожиданиям, жить в «этом монастыре» по его уставу. Их принятые в прежней идентичности «неформальные ограничения, берущие начало в культуре, не могут измениться в виде реакций на изменение формальных правил. При этом возникает напряженность между изменившимися формальными правилами и устойчиво сохраняющимися неформальными ограничениями...» (Норт, 1997, С. 66). Кроме того, неформальные ограничения обладают высокой степенью инерционности по сравнению с возможностями изменения формальных правил. Формальные правила можно изменить быстро путем принятия политических или юридических решений, «неформальные ограничения, воплощенные в обычаях, традициях и кодексах поведения, гораздо менее восприимчивы к сознательным человеческим усилиям» (Норт, 1997, С. 21).

Распространение неформальности и сокращение поля формального в отношениях трудовых мигрантов и принимающего общества в современной России

Отношения трудовых мигрантов в принимающем обществе неким образом сбалансированы между формальными и неформальными институтами. Проблемным положением для трудовых отношений в России в целом и отношений с трудовыми мигрантами, в частности, является очень высокая доля неформальных регуляторов, на почве которых произрастает теневая экономика и незаконная (нелегальная) миграция. Сохранение и, в определенной степени, развитие этого положения поддерживается наличием взаимных интересов работодателей и наемных работников.

Несмотря на то, что нелегальные трудовые мигранты являются одной из наиболее эксплуатируемых групп в составе работников наемного труда, есть факторы, поддерживающие их заинтересованность в использовании очевидных и мнимых преимуществ нелегального статуса. Это

невозможность легализации из-за отсутствия необходимых документов и денежных средств, отсутствие бюрократических процедур при оформлении трудового найма, снижению затрат времени и денег на официальную регистрацию, получение разрешения на работу, неуплата налогов.

Со стороны крупных работодателей использование труда нелегальных мигрантов привлекательно в связи с открывающимися возможностями существенного снижения издержек по созданию и поддержанию требуемых условий и безопасности труда, социальному и медицинскому страхованию, оформлению на работу и увольнению, отсутствию обязательств по гарантированной и регламентированной оплате труда, питанию и жилищным, транспортным и др. расходам, вложениям в поддержание и развитие социальной инфраструктуры в населенных пунктах и регионах.

Кроме того, есть огромная масса мелких работодателей и индивидуальных потребителей рабочей силы, с которыми трудовые отношения мигрантов носят совершенно частный, неформальный характер.

Нелегальный статус мигранта и их неконтролируемая формальными нормами трудовая деятельность являются объектом и предметом неформального покровительства со стороны лиц облеченных полномочиями власти, поскольку доставляет определенные выгоды. Нелегальность поддерживается созданием и функционированием миграционных сетей, институтов диаспоральной организации и разветвленной инфраструктурой из негосударственных организаций, использующих неофициальные каналы и способы по обслуживанию трудовых мигрантов. Трудовая миграция сегодня рассматривается как своеобразный международный бизнес (Принудительный труд в современной России, 2004).

Возможные решения в преодолении институциональных рассогласований и проблема их эффективности

Современные подходы к проблеме установления и поддержания баланса интересов во взаимодействии и социальных отношениях трудовых мигрантов и принимающего общества, явно наполненных межэтническим содержанием, ориентированы на комплекс мер, направленных на регулирование их правового положения и интеграцию в общество.

Действия в этом направлении должны быть связаны с пониманием невозможности решить возникающие проблемы лишь средствами формальных ограничений и контроля. Практика показывает, что полностью контролировать заполнение трудовыми иммигрантами рабочих вакансий не требующих квалификации, особенно в «неофициальном» секторе невозможно. Жесткий контроль противоречит довлеющему стремлению в экономике к обеспечению гибкости и дерегулированию рынков труда. Существует определенная экономическая логика в том, чтобы ослабить контроль над въездом рабочих-иммигрантов, в связи с последствиями демографического кризиса в России.

Не может быть исчерпывающим решением проблем нелегального пребывания и незаконной трудовой занятости только депортация нару-

шителей в страну их происхождения. Во многих случаях, сама высокая стоимость функционирования этой системы создает неоправданную нагрузку на местные бюджеты. К тому же депортация может быть эффективной, при условии, что страны происхождения более активно берут на себя ответственность за собственных граждан. Очевидно также, что эта мера должна сочетаться с другими, с такими, например, как конструктивный диалог со странами происхождения трудовых мигрантов, более широкая и подробная информация здесь об условиях приема и трудовой деятельности и трансформация незаконного статуса в законный (амнистия) для определенных категорий мигрантов в принимающем обществе.

Распространенным способом решения проблем по регулированию въезда трудовых мигрантов становятся программы временной иммиграции, которые позволяют принимать некоторых трудящихся, создавая при этом для их передвижений определенные юридические рамки. В качестве альтернативы еще более жесткому контролю над въездом предлагается заняться глубинными причинами миграции, особенно экономической и социальной отсталостью в странах происхождения. Лучшей надеждой на решение проблемы незаконных мигрантов является принятие универсальных согласованных правил возвращения, то есть скорее разработка концепции «циркуляции», чем миграции (К стратегии управления миграцией..., 2003).

С позиций повышения эффективности в согласовании неформальных институтов, регулирующих взаимодействия трудовых мигрантов и населения принимающего общества необходимо создавать более позитивную атмосферу в общественном мнении для обсуждения миграционных вопросов и осуществлять меры, направленные на взаимное просвещение и установление доверия. В этих целях необходима разработка и реализация в программах по культурной политике, на всех уровнях образования, через средства массовой коммуникации социальных технологий по распространению этнокультурных знаний и развитию этнокультурной компетентности этнических мигрантов и населения принимающего общества.

Назревшей необходимостью является разработка и широкая реализация базовых образовательных программ по подготовке специалистов в области мониторинга и управления миграционными процессами, образовательных программ послевузовского и дополнительного образования для повышения квалификации действующих работников в этой сфере.

Заключение

Особенностями трудовых миграций на пространстве бывшего СССР, активным субъектом которых стала Россия, является рост масштабов, этнизация миграционных потоков, высокая степень нелегальности пребывания и трудовой деятельности этнических мигрантов на ее территории. В этих условиях для отношений этнических трудовых мигрантов и принимающих обществ на локальном и региональном уровнях

стало характерным наличие рассогласований в формальных и неформальных институциональных регуляторах.

Прямым выражением институциональных рассогласований стали рост ксенофобии и этнической мигрантофобии, частые конфликты, проявления агрессии и насилия, адресованные иноэтничным представителям. Напряженность и конфликты в отношении мигранты - местные вносит деконструктивные моменты в региональные и локальные общности, ведет к интенсификации дезинтеграционных процессов.

Для решения имеющихся в этой области проблем необходим переход от ретроактивной миграционной политики, осуществляемой как кризисное управление к перспективно ориентированной, как комплексу последовательных шагов, обеспечивающих более полноценную адаптацию мигрантов, установление и поддержание баланса интересов в их отношениях с принимающим обществом. Такого рода возможности открываются в связи с заключением двусторонних и многосторонних соглашений в области трудовой миграции со странами происхождения, рассмотрением возможностей и различными вариантами присоединения России к Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов.

Литература

1. Билсборроу Р.Е., Хьюго Г., Обераи А.С., Злотник Х. (1999). Статистика международной миграции: рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. М.
2. Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов. (2003). Договоры и пояснительные записки. Совет Европы. Страсбург.
3. Ионцев В, Ивахнюк И. (2002) Россия в мировых миграционных потоках: особенности и тенденции последнего десятилетия (1992–2001 гг.) // Мир в зеркале международной миграции: Сб. статей / Гл. ред. В.А. Ионцев. М.
3. Красинец Е., Кубишин Е., Тюрюканова Е. (2000) Нелегальная миграция в России. М.: Academia.
4. К стратегии управления миграцией. (2003) Совет Европы. Страсбург.
5. Миграция населения. Вып. 2: Трудовая миграция в России. (2001). М.
6. Норт Д. (1997). Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала».
7. Принудительный труд в современной России. (2004). Нерегулируемая миграция и торговля людьми. Международная организация труда. М.
8. Ходжсон Д. (2003). Экономическая теория и институты: манифест современной институциональной экономической теории / Пер. с англ. М.: Дело
9. Эггертссон Т. (2001). Экономическое поведение и институты / Пер. с англ. М.: Дело.

**РОЛЬ ПОСРЕДНИЧЕСКИХ ФИРМ ПО ТРУДОУСТРОЙСТВУ
ЗА РУБЕЖОМ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ НЕЗАКОННОЙ
МИГРАЦИИ РАБОЧЕЙ СИЛЫ
(МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ «ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ»)**

Ускорение процессов глобализации мировой экономики, особенно отчетливо проявляющееся в последние десятилетия, сопровождается многократным нарастанием международных трудовыми миграционными потоков, охватывающих практически все страны мира и насчитывающих (вместе с членами семей) от 120 до 180 миллионов трудящихся-мигрантов. С учетом же всех категорий мигрантов их численность в мире достигает миллиардной отметки. В этих условиях масштабная миграция трудовых ресурсов становится неотъемлемой частью современного общества, органической частью его экономики.

С распадом Советского Союза и последовавшим проведением на постсоветском пространстве рыночных реформ в общее русло глобализации международной миграции все в большей мере втягиваются Россия и другие государства СНГ. В этих условиях наиболее активные участники процессов внешней трудовой миграции в России, и, прежде всего, фирмы — лицензиаты (с правом оказания содействия российским гражданам в их трудоустройстве за рубежом), начали реально ощущать настоятельную необходимость создания профессиональной некоммерческой структуры — ассоциации, которая объединила бы заинтересованные коммерческие, неправительственные, общественные организации, представителей государственных органов, СМИ. Ответом на этот вызов явилось создание в сентябре 2003 года Некоммерческого Партнерства «Международная Ассоциация «Трудовая миграция» (МАТМ), которая была официально зарегистрирована 9 февраля 2004 года за номером 1047796072279. В качестве учредителей в состав МАТМ вошли ООО «ОСТ», а также два десятка других российских рекрутинговых компаний, находящихся в 13 субъектах РФ (от Калининграда до Владивостока и от Мурманска до Махачкалы), а также Украинская Ассоциация «Партнерство».

Основными задачами Ассоциации являются:

- создание наиболее благоприятных условий для скоординированной и эффективной деятельности членов МАТМ в сфере внешней трудовой миграции, включая активный поиск новых партнеров за рубежом в лице как посредников, так и непосредственно работодателей;
- развитие сотрудничества и взаимодействия с ведущими международными организациями (МОТ, МОМ, УВКБ ООН и др.) по ограничению нелегальной трудовой миграции;
- содействие органам государственной власти в решении проблем международных трудовых обменов и занятости населения;

- защита социальных и трудовых прав трудящихся-мигрантов, а также самих членов МАТМ.
- содействие в повышении информированности и профессионального уровня всех участников международных трудовых обменов путем проведения специализированных семинаров, конференций, «круглых столов», выставок и т.п.;
- формирование профессиональных этических стандартов для членов Ассоциации, соблюдение их в практической деятельности и поддержание высокой профессиональной репутации Ассоциации.

За прошедший после создания МАТМ период при активном участии ООО «ОСТ» и других членов Ассоциации были проведены два семинара: первый — совместно с МОТ, по теме «Роль частных рекрутинговых компаний в международной трудовой миграции в России» (г. Москва, 4–6 сентября 2003 года), второй — совместно с МОМ, по теме «Временная трудовая миграция российских граждан в страны Южной Европы: состояние, проблемы, перспективы» (г. Москва, 1–3 марта 2004 года). В соответствии с решениями семинаров были предприняты шаги по выходу на ряд иностранных посольств в Москве, а также на МОМ, МОТ, Совет Европы, с целью поиска зарубежных партнеров для членов Ассоциации и активизации международных трудовых обменов на легальной основе. Участниками обоих семинаров были не только члены МАТМ, но и представители других фирм–лицензиатов.

В марте–апреле 2004 года были предприняты определенные усилия, связанные с вступлением МАТМ во «Всемирную Конфедерацию Агентств по временному трудоустройству» (СИЕТТ): подготовлены, переведены на английский язык и направлены в Совет Конфедерации все необходимые для вступления документы и материалы. Представитель МАТМ участвовал в ежегодной конференции СИЕТТ (Швейцария, 28–30 апреля 2004 года). Окончательное решение о членстве Ассоциации должно быть принято на следующей ежегодной конференции СИЕТТ, которая состоится в ЮАР в 2005 году.

Представители МАТМ выезжали в ряд регионов России и зарубежные страны для участия в различных международных семинарах, конференциях, форумах и т.п., неоднократно выступали на подобных мероприятиях в Москве. Развивая сотрудничество с государственными властными структурами, представители Ассоциации 17.05.2004 приняли участие в парламентских слушаниях на тему: «Перспективы ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ №181 и проблемы правового регулирования заемного труда». Состоялись также выступления руководителей и членов МАТМ в различных СМИ, включая электронные.

Одной из самых актуальных проблем современности в сфере международных трудовых обменов является рост масштабов нелегальной миграции, проявлениями которой являются незаконная занятость, торговля людьми и т. д. Достаточно сказать, что в настоящее время в мире насчитывается порядка 50 миллионов нелегальных мигрантов. И Россия

в этом плане не является каким-либо исключением, напротив, вопросы противодействия и ограничения незаконной как эмиграции, так и иммиграции рабочей силы являются для неё особенно актуальными.

Процессы активного выхода России на мировой и международные (региональные) рынки труда остро ставят перед государством и обществом двуединую задачу, связанную как с принятием действенных мер по регулированию все возрастающей трудовой миграции из России и переводу её в легальное, цивилизованное русло, так и с эффективным противодействием незаконным трудовыми миграционным потокам и ограничением нелегального труда иностранцев внутри самой России.

Рассмотрим более подробно оба аспекта этой двуединой задачи.

Первоначально Международная ассоциация «Трудовая миграция» создавалась как ассоциация экспортёров рабочей силы. При этом имелось в виду, что ядро её составят российские рекрутинговые фирмы, имеющие правительственные лицензии на право оказания содействия российским гражданам в их трудоустройстве за рубежом. Кстати, именно введение 8 июня 1993 года единого порядка лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством российских граждан за границей, положило начало становлению сообщества российских фирм – экспортёров рабочей силы, которых к настоящему времени в стране насчитывается свыше 600. Наиболее активные из них и составили ядро МАТМ. И хотя целый ряд фирм–членов Ассоциации участвует в решении задач, связанных с импортом рабочей силы в Россию (о чем речь пойдет ниже), все же приоритетным направлением в их деятельности является экспорт российской рабочей силы. Активное развитие трудовой эмиграции из России было связано с принятием 1 июля 1992 года закона «О занятости населения в Российской Федерации», который предоставил российским гражданам «право на самостоятельный поиск работы и трудоустройство за рубежом».

Следует отметить, что сам процесс выхода России на международные рынки труда, несмотря на определенные издержки (отток из отдельных регионов РФ высококвалифицированных специалистов, пополнение рядов нелегальных трудовых мигрантов за рубежом), в целом, носит позитивный характер и способствует скорейшей адаптации российского трудового потенциала к требованиям мирового рынка труда за счет освоения прогрессивных технологий и культуры труда, приобщения к международным стандартам и т.д. Временная работа российских граждан за границей способствуют также снижению напряженности на внутреннем рынке труда, позволяет мигрантам поправить свое материальное положение, а подчас и накопить средства («стартовый капитал») для открытия собственного дела, для развития массового предпринимательства т.п.

По данным государственной статистики за последние 10 лет более 300 тысяч россиян выехали за границу с целью осуществления временной профессиональной деятельности. Только за 2003 год за рубеж при содействии фирм-лицензиатов было направлено 47637 человек, в т. ч.

работающих по найму — 44777, сезонных работников — 354, приграничных работников — 40, студентов, работающих в период летних каникул, — 1776, стажеров, работающих по найму, — 294 и занятых в рамках выполнения договоров подряда — 396 человек. Общее количество выехавших при содействии фирм-лицензиатов несколько ниже, чем в предыдущем, 2002 году (около 50 тысяч). Вместе с тем, по оценкам экспертов, реальное число россиян, ежегодно выезжающих за границу по трудовым мотивам, многократно превышает приведенные данные. Большую часть из этих неучтенных трудовых мигрантов составляют те российские граждане, которые выезжают за рубеж по туристическим, гостевым или деловым визам и занимаются самостоятельным поиском работы, как правило, нелегально и, в случае трудоустройства, оказываются вне рамок защиты своих трудовых и социальных прав со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями.

По оценкам экспертов МОТ, в настоящее время за пределами Российской Федерации работают свыше 600 тысяч граждан России. При этом следует также отметить, что по данным социологических опросов, от 7% до 10% экономически активного населения России имеют намерение выехать на работу за рубеж. Однако большинство из них (в силу ряда объективных и субъективных причин) не могут самостоятельно и цивилизованно осуществить свои намерения. Зачастую этому препятствуют возрастной ценз, отсутствие необходимого «миграционного опыта», слабое знание иностранных языков, недостаток достоверной и объективной информации о вакансиях за рубежом и т.д. Нередко это толкает российских граждан прибегать к услугам сомнительных посредников, которые обещают им «легкое» трудоустройство, а на деле обрекают их на незаконную занятость в неформальном, теневом секторе экономики зарубежных стран, что фактически лишает их какой-либо правовой и социальной защиты. Ассоциации уже приходилось подключаться к урегулированию конфликтных ситуаций между российскими гражданами и иностранными работодателями путем обращений в МИД РФ и иностранные посольства.

Думается, более тесное взаимодействие Ассоциации с МИД РФ, а также с российскими дипломатическими и консульскими представительствами за рубежом могло бы стать эффективным средством защиты прав российских трудовых мигрантов, находящихся в зарубежных странах. Ассоциация и ее члены—фирмы-лицензиаты остро нуждаются в помощи и содействии со стороны внешнеполитических представительств как в части защиты трудовых прав и социальных интересов российских трудящихся-мигрантов, так и в плане поиска в стране пребывания партнеров и работодателей (компаний), или, по крайней мере, информации об отдельных из них (в соответствии с нашими запросами) с точки зрения их благонадежности, добросовестности и т.п.

Еще более кардинальным решением рассматриваемых нами проблем могла бы стать активизация деятельности ФМС МВД РФ, других

заинтересованных ведомств и самого правительства России по подготовке, заключению и последующей реализации новых межправительственных соглашений, межведомственных договоров и протоколов в области внешней трудовой миграции. Складывается впечатление, что Россия в этом отношении в результате своей пассивности далеко отстала от своих соседей – государств СНГ (Украины, Молдовы и др.). При этом в таких международных договорах, на наш взгляд, могли бы быть предусмотрены не только конкретные квоты обмена трудовыми мигрантами, но и положения о том, что к реализации этих квот привлекаются коммерческие структуры в лице рекрутинговых компаний (фирм-лицензиатов).

Перейдем ко второму аспекту проблемы – ограничению незаконной занятости иностранцев в России. В течение ряда последних лет, по данным статистики, работодателями России ежегодно оформляются разрешения на привлечение иностранной рабочей силы общим количеством около 300 тысяч человек, что примерно соответствует ежегодным квотам (300 – 400 тыс.), формируемым на основе предложений субъектов Российской Федерации. Но, как говорится, это лишь видимая вершина айсберга, которая, по самым оптимистическим подсчетам экспертов, составляет порядка 10 процентов от общего количества занятых в России иностранных работников. Другими словами, абсолютное большинство иностранцев работают нелегально, в основном, в теневых, неформальных структурах экономики. При таком положении, кроме самих нечистоплотных работодателей, страдают все: иностранный работник, российское государство, его собственные граждане и общество. В чем это проявляется? Иностранец, находясь в совершенно бесправном и полностью зависимом от работодателя положении, обречен на кабальный труд, сверхэксплуатацию и долговое рабство, на пребывание зачастую в совершенно непригодных, антисанитарных бытовых условиях. Государство в результате вывода нелегальных работников из налогооблагаемой базы теряет миллиарды рублей, терпит ущерб от воровского расходования фондов общественного потребления. Из-за демпинговой иностранной рабочей силы на производстве консервируются старые технологии, тормозится технический прогресс, сдерживается рост заработной платы российских работников. Разрушается система воспроизводства профессиональных ресурсов России, нарастает профессиональная деградация и маргинализация и, как следствие, происходит утрата толерантности и рост мигрантофобии. Все это создает в стране дополнительную питательную среду для коррупции, а также стимулирует экстремистские настроения самих трудовых мигрантов. Кроме того, такая ситуация с нелегальной занятостью иностранцев наносит большой ущерб международному имиджу России, что, помимо прочего, не может не отражаться на иностранных инвестициях в развитие её экономики.

Таким образом, единственным лицом, кому выгодно такое положение, – это нечистоплотный российский работодатель, получающий сверх-

прибыли за счет сверхэксплуатации дешевой и бесправной рабочей силы. Основная задача здесь заключается в том, чтобы сделать невыгодным для такого работодателя использование труда нелегалов. Самой действенной мерой для того, чтобы переломить ситуацию, может стать значительное ужесточение санкций в отношении недобросовестных работодателей, и в этом плане можно лишь приветствовать принятие Госдумой РФ законопроекта об административной ответственности, предусматривающего многократное увеличение штрафов (до сотен тысяч рублей) за нелегальное привлечение и использование иностранной рабочей силы. На очереди — введение уголовной ответственности, как это кстати сделано в ряде «цивилизованных» стран, на опыт которых так любят ссылаться наши реформаторы. Ассоциация «Международная миграция», имея некоторый опыт, готова к дальнейшему сотрудничеству с органами законодательной власти в целях совершенствования правовой базы в сфере внешней трудовой миграции.

Другим направлением в решении проблемы использования нелегального труда иностранцев, на наш взгляд, должен быть комплекс мер по выводу из тени многомиллионной армии трудовых мигрантов, т.е. их легализация. При этом мы не имеем в виду проведение в России широкомасштабных миграционных амнистий (хотя в перспективе и их исключать не надо, так же как и принятие закона о репатриации). В данном случае мы ведем речь об урегулировании совершенно нетерпимой далее ситуации за счет легализации миллионов иностранных работников, придания им законного статуса трудовых мигрантов, оформления им всех предусмотренных российским законодательством разрешительных документов на право трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Государство при этом получит дополнительные многомиллиардные налоги, а трудовой мигрант в легальном статусе обретет все трудовые и социальные права в соответствии российским законодательством и международными нормами.

Процесс легализации трудовых мигрантов в России идет, но, к сожалению, носит ограниченный и вялотекущий характер и совершенно неадекватен масштабам нелегальной занятости иностранцев в стране. Причин здесь много: это и несовершенство законодательной базы, и ужасающая бюрократизированность, и, как следствие, коррумпированность при осуществлении процедур оформления разрешительных документов, для получения которых требуется до трех месяцев «обивания порогов» в нескольких инстанциях. Все разговоры об «одном окне» — пока из области благих пожеланий.

И нет ничего удивительного, что в этих условиях буквально махровым цветом расцвели различные неофициальные сервисы, в том числе и в сфере оформления разрешительных документов для иностранцев. Совершенно очевидно, что все они действуют теневыми и криминальными путями. В Москве сплошь и рядом, особенно в вагонах метрополитена, можно обнаружить сотни и тысячи рекламных листовок, в которых пред-

лагаются оформить для иностранцев регистрацию и все разрешения на работу, включая «пластиковые карты», причем все это «официально, недорого, быстро (в течение суток), гарантия 100%». Как говорится, почувствуйте разницу: три месяца и одни сутки! Что это? Зазеркалье? Да нет, нас просто приглашают в мир криминала, и совершенно ясно, что все документы от такого сервиса являются «липовыми» и не имеют юридической силы, даже если они снабжены милицейскими печатями и подписями. Все это объясняется слабостью, беспомощностью, а нередко и коррумпированностью официальных структур, обеспечивающих внешнюю трудовую миграцию.

Решение этой проблемы находится на пути реорганизации и создания новых надежных, действующих официально государственных и частных структур. При этом мог бы быть задействован потенциал и рекрутинговых компаний–членов нашей Ассоциации, а также других, многочисленных фирм-лицензиатов. Ассоциация уже имеет в этом отношении определенный опыт: помощью и содействием в оформлении иностранной рабочей силы в течение трех лет занимаются члены Ассоциации ООО «ОСТ», ООО «Планета–Персонал» и некоторые другие. Имеющийся здесь опыт показывает, что дело это нужное, но (в силу указанных выше причин) сложное и трудоёмкое, а сами эти законопослушные и честные фирмы на фоне засилия «черного посредничества» оказываются практически неконкурентоспособными. В итоге, потенциал сотен и сотен фирм-лицензиатов оказывается невостребованным для такого важного государственного дела, как легализация иностранных работников и ограничение незаконной трудовой миграции в Россию.

В последнее время, особенно в среде ученых, бытует утверждение о том, что миграционная политика России носит ограничительный характер. Нам оно представляется несколько дискуссионным. Падение «железного занавеса», открытость границ со странами СНГ, отсутствие визового режима и т.п. способствовали многомиллионному притоку в Россию иностранцев из ближнего и дальнего зарубежья, многие из которых остаются нелегалами. При этом каких-либо значительных, массовых депортаций из России не проводилось. В этой связи в контексте трудовой миграции было бы, вероятно, более уместно говорить об отсутствии продуманного экономического планирования распределения миграционных трудовых ресурсов, селективной миграции, легализации незаконных мигрантов и т.п.

В целях предотвращения нелегальной миграции рабочей силы из России и в Россию Ассоциация выступает за разработку и принятие на государственном уровне специальной программы «Международная трудовая миграция», которая бы определила основные цели и задачи, финансовое обеспечение и механизмы реализации целого ряда проблемных блоков, в первую очередь, таких как:

- объединение и координация усилий всех участников процесса внешней трудовой миграции в России, нацеленных на эффективный

поиск и подготовку легальных рабочих мест, на активное продвижение России на международный рынок труда, на защиту трудовых и социальных прав российских трудящихся-мигрантов (включая подготовку, заключение и реализацию новых межправительственных соглашений в этой сфере);

- создание в России широкой сети Информационно-консультационных центров (ИКЦ) «Внешняя трудовая миграция», обеспечивающих широкую информированность всех заинтересованных лиц, включая посреднические организации, работодателей и потенциальных трудящихся-мигрантов;
- формирование и повсеместное внедрение в практику системы предвыездной подготовки российских трудовых мигрантов к работе за рубежом, которая бы обеспечивала скорейшую адаптацию российского трудового потенциала к требованиям международного рынка труда (помимо профессиональной такая подготовка должна включать страноведческий, языковой и другие аспекты);
- широкое развитие международных молодежных программ, таких как «работа-стажировка», «работа-путешествие» и т.п., которые в России представлены пока совершенно недостаточно, и для исправления положения необходима совместная работа как государственных органов, так и неправительственных и коммерческих организаций.

Общий вывод из вышеизложенного состоит в том, что, несмотря на всю остроту и актуальность, вопросы внешней трудовой миграции, (международного трудового обмена) как не были, так пока и не стали приоритетным направлением миграционной политики России.

Сама практика убедительно показывает, что только силовые подходы к процессу регулирования внешней трудовой миграции являются неэффективными. Приоритетными в этом процессе должны стать социально-экономические методы, что в свою очередь должно быть подкреплено совершенствованием правовой базы как в форме соответствующих законодательных актов, так и новых межправительственных соглашений России с зарубежными странами.

И последнее. Повысить эффективность регулирования внешней трудовой миграции возможно лишь при активном взаимодействии всех участников трудовой миграции на взаимовыгодных условиях, включая соответствующие органы власти, неправительственные организации, коммерческие структуры, некоммерческие партнерства, к которым принадлежит и Международная Ассоциация «Трудовая миграция».

ИДЕНТИФИКАЦИЯ МИГРАНТОВ: ПРОБЛЕМЫ СТАТИСТИКИ И УЧЕТА ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ

В условиях естественной убыли населения России миграционный прирост является важным источником пополнения трудовых ресурсов. В этой связи перед российской статистикой встает задача точного и своевременного отражения численности и состава трудовых мигрантов. Существенные расхождения в численности населения по данным текущего учета и переписи населения, выявленные в России подтверждают актуальность проблемы идентификации мигрантов.

Среди источников данных о численности и составе трудовых мигрантов выделяются текущий статистический учет мигрантов, перепись населения и специальные (выборочные) обследования. Текущий учет мигрантов основан на сведениях двух миграционных заполняемых мигрантом талонов: документа о снятии с регистрационного учета с последнего места жительства и документа о регистрации по новому месту жительства.

Основным первичным документом для иммигрантов выступает иммиграционная карта, в которой указывается дата рождения, пол, цель приезда (служебная, коммерческая, учеба, частная, туризм, работа, транзит), срок пребывания, гражданство.

Существенную роль в формировании базы данных о миграции играют специально проведенные выборочные обследования. Как правило, они носят локальный характер и посвящены какой-то конкретной проблеме.

Еще одним ценным источником данных о миграции выступают материалы переписи населения, которые позволяют дать всестороннюю характеристику мигрантов в сочетании с другими признаками, учитываемыми при переписи.

При публикации итогов Всероссийской переписи населения 2002 года предусматривается издание десятого тома «Продолжительность проживания в месте постоянного жительства». В этом томе будет представлено распределение населения по продолжительности проживания в месте постоянного жительства, по месту жительства на дату предыдущей переписи (январь 1989 г.), по месту рождения. Эта информация представляется раздельно по мужчинам и женщинам, по городскому и сельскому населению.

Впервые собранная в переписи 2002 г. информация о гражданстве дает возможность получить распределения граждан других стран, находящихся на территории России, по возрастным группам, по полу, странам постоянного проживания, по целям приезда в Россию. Эти данные агрегируются по России в целом и по каждому субъекту РФ.

Материалы Всероссийской переписи населения 2002 г. позволяют выяснить:

- какова роль миграции в формировании населения, какая часть жителей является старожилами данных мест, а какая приехала в них относительно недавно;
- как изменялась численность прибывающих на соответствующую территорию в последние годы и какова была их закрепляемость на территории;
- как влияет миграционный поток на изменения возрастной структуры населения, формирование трудовых ресурсов, нагрузку трудоспособного населения детьми и лицами пожилых возрастов;
- как влияет миграция на изменение национального состава населения.

Остановимся на направлениях анализа регламентных таблиц. Таблица «Населения частных домохозяйств по возрасту и продолжительности проживания» позволяет отделить население, проживающее на данной территории с рождения, ту часть мигрантов, которые прибыли недавно (проживающие на территории с 2000 г. и позднее); ту часть мигрантов, какую можно отнести к прочно закрепившимся на территории (например, прибывшие до 2000 г.).

Данные о возрастной структуре мигрантов, относящихся к конкретному году (2002 г., 2001 г. и т.д.) позволяют определить возрастную структуру прибывших на территорию и возрастную структуру, закрепившихся на ней, а также выявить влияние миграции на возрастную структуру всего населения данной территории.

Выделение населения, менявшего место постоянного жительства в 1989 г. и позднее по месту жительства в январе 1989 г. и национальности позволяет определить, какая часть прибывших на территорию имела в прошлом местом постоянного жительства Российскую Федерацию, а какая — иностранные государства. Кроме того, эти данные позволяют выявить национальную структуру мигрантов и установить ее влияние на национальный состав населения территории.

Распределение населения по месту рождения и по национальности позволяет выявить тех, кто родился на данной территории или на других территориях Российской Федерации, а также тех, кто родился на территориях иностранных государств.

Поскольку текущий учет мигрантов сопряжен со значительными трудностями, так как значительная часть мигрантов уклоняется от регистрации, то данные переписи населения — это источник, который позволяет дополнить, а в ряде случаев — уточнить информацию текущего учета о численности и составе мигрантов, проживающих на территории.

Рассмотрим в качестве примера данные о мигрантах по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (табл. 1).

Очевидна зависимость тенденции формирования контингента иммигрантов от характера территории прибытия. В Санкт-Петербурге по сравнению с Ленинградской областью наблюдается более равномерное распределение иммигрантов по полу и целям приезда. Доля трудовой миграции в область почти в 3 раза выше, чем в миграционном потоке

Санкт-Петербурга. Существенно различается распределение по целям приезда в Ленинградскую область мужчин и женщин: свыше 70% иммигрантов-мужчин назвали целью приезда работу, тогда как только 26% женщин прибыли именно ради работы.

Таблица 1

Распределение населения, временно находящегося на территории России (Санкт-Петербург и Ленинградская область) по полу и целям приезда (по данным Всероссийской переписи населения 2002 г., в процентах)

Цель приезда	Санкт-Петербург			Ленинградская область		
	Оба пола	Мужчины (63,8%)	Женщины (36,2%)	Оба пола	Мужчины (76,0%)	Женщины (24,0%)
На работу	22,7	27,0	15,1	60,5	71,4	25,8
Служебная или деловая поездка	11,1	13,3	7,2	4,0	3,7	4,8
Туризм, отдых или лечение	28,1	24,4	34,7	16,4	12,0	30,3
Транзитная миграция	0,9	0,7	1,1	0,9	0,4	2,5
Другие цели	35,3	32,9	39,7	16,0	10,4	33,4
Не указавшие цели приезда	1,9	1,7	2,2	2,2	2,1	3,2
Всего	100	100	100	100	100	100

Основываясь на данных, приведенных в таблице, и принимая во внимание то, что доля крупных городов в трудовой миграции выше нежели других поселений, можно полагать, что трудовая миграция в России составляет не менее 1/5, но и не более 2/3 общего потока иммигрантов. Более точные оценки будут получены по окончании разработки данных Всероссийской переписи населения 2002 г.

Данные текущего учета, относящиеся к трудовой миграции, т.е. перемещению занятого населения связанного с переменой места работы, обобщаются в форме Федерального государственного статистического наблюдения № 1-Т (миграция) «Сведения о численности и составе иностранной рабочей силы» и разрабатываются с полугодовой периодичностью. Сводные формы составляются в целом по регионам и передаются в Федеральную миграционную службу МВД РФ, а также в органы государственной статистики.

В отчетности по внешней трудовой миграции выделяются следующие категории:

- трудящиеся-мигранты – российские граждане, осуществляющие трудовую деятельность за границей на основе трудового договора (контракта) с иностранным работодателем;
- сезонные работники – лица, которые, работая у иностранного работодателя, причем характер их работы зависит от сезонных условий и выполняется только в течение части года;
- приграничные работники – лица, которые, работая у иностранного работодателя, сохраняют свое обычное место жительства в

Российской Федерации и возвращаются туда каждый день или, по крайней мере, один раз в неделю;

- стажеры, работающие по найму – лица, работающие по найму у иностранного работодателя по имеющейся профессии с целью повышения своего профессионального или квалификационного уровня;
- занятые в рамках выполнения договоров подряда – лица, направленные российским работодателем на работу за границей в рамках реализации договоров подряда между российскими и зарубежными субъектами хозяйственной деятельности.

Разработка данных ведется по:

- странам приема;
- уровню образования;
- формам трудоустройства;
- продолжительности работы в рамках контрактов и договоров.

Статистические данные подтверждают возрастающее значение трудовой миграции во всем мире, что подчеркивает необходимость ее изучения и регулирования. Решение всех этих вопросов опирается на идентификацию мигрантов, выделение трудовой миграции и разработку мер по эффективной реализации ее потенциала.

Международная миграция — это наднациональный процесс, поэтому управление ею требует скоординированных усилий всех заинтересованных сторон: стран назначения, стран происхождения и стран транзита. В настоящее время России очевидно недостает участия в международных институтах и механизмах управления миграцией, разработке общих баз данных по миграции на основе совместимых методов сбора данных, а также в совместных усилиях, направленных на борьбу с нелегальной миграцией. Таким образом, совершенствование российского миграционного законодательства должно идти по пути уже разработанных на международном уровне стратегии управления миграцией и соответствующих механизмов ее осуществления.

ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНОВ РОССИИ: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ, ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ, МИГРАЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ И ПОЛИТИКА МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ

Михаил Клулт

ПЕРСПЕКТИВЫ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В СЕВЕРО-ЗАПАДНОМ РЕГИОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЭКСПОРТ И ИМПОРТ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ

Северо-Западный федеральный округ (далее — СЗФО), население которого составляло на начало 2004 г. 13831.7 тыс. человек, расположен на обширной и весьма неоднородной в климатическом и экономическом отношении территории в 1677.9 тыс. кв. км (9.8% всей территории России), простирающейся от берегов Балтики до Баренцева моря. Ниже мы попытаемся дать характеристику миграционных процессов, происходящих на территории СЗФО, и проанализировать возможное влияние трудовой миграции на его развитие. Особое внимание будет уделено современной миграционной ситуации и перспективам миграционных процессов в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, где проживает в общей сложности 45,4% населения СЗФО. Динамичное развитие этих двух субъектов Федерации в последние годы, обусловлено, среди прочего, и тем, что по их территории проходят транспортные коридоры, связывающие Россию со странами Европейского Союза.

Неоднородность миграционных процессов на Северо-Западе России

В первые годы нового столетия для СЗФО, судя по данным о регистрируемой миграции, было характерно небольшое положительное сальдо миграции (0,1‰). Регистрируемые официальной статистикой показатели миграции очень невелики (3,1 прибывших и 3,0 убывших на 1000 жителей), однако, по мнению большинства экспертов, истинные масштабы миграции превышают те, что фиксируются официальной статистикой, в 5–10 раз. В 2003 г. доля иммигрантов из-за рубежа в общей численности прибывших составила 5,6%, в общей численности убывших, соответственно, 4,7% (подробнее см. Приложение). Общая численность прибывших в регион снизилась в первом квартале 2004 г. по сравнению с соответствующим периодом 2003 г. на 4,9%, а убывших, соответственно, на 2,7% (Социально-экономическое..., 2004, С. 49).

Климатическая и экономическая неоднородность российского Северо-Запада влечет за собой и неоднородность миграционных процессов, протекающих на его территории. В пределах СЗФО можно выделить 4 группы территорий, различающихся по характеру миграционных процессов:

1. Санкт-Петербург и Ленинградская область

2. Территории, лежащие на крайнем Севере, и примыкающие к ним районы — Архангельская и Мурманская области и Республика Коми.
3. Регионы, занимающие промежуточное положение по характеру миграционных процессов — Вологодская, Новгородская и Псковская области, Республика Карелия.
4. Калининградская область — российский анклав на побережье Балтийского моря.

Население Санкт-Петербурга (4621,1 тыс. человек на начало 2004 г.) и Ленинградской области (соответственно, 1659,9 тыс. человек) составляет в совокупности 45,4% населения СЗФО. В 2002 г. миграционное сальдо Ленинградской области со всеми субъектами Федерации, входящими в СЗФО, было положительным. Миграционное сальдо Санкт-Петербурга с другими субъектами Федерации, входящими в СЗФО, за исключением Ленинградской области и Республики Карелия, также было положительным (сальдо миграции с Карелией было близко к нулевому). Таким образом, Санкт-Петербург и Ленинградская область образуют региональный центр притяжения мигрантов из СЗФО.

Мурманская и Архангельская области, а также Республика Коми, значительная часть территории которых лежит за полярным кругом или примыкает к нему, на протяжении всего периода реформ отдают свое население другим регионам. Особенно интенсивным является отток населения из Мурманской области в Санкт-Петербург. Для регионов, занимающих промежуточное положение, характерно незначительное по величине положительное миграционное сальдо. Более значительное по величине положительное сальдо миграции характерно для Калининградской области, играющей, в силу ее анклавного положения, особую роль в территориальной структуре Российской Федерации.

Факторы и перспективы трудовой миграции в Санкт-Петербург и Ленинградскую область

Рассмотрим теперь важнейшие факторы, обуславливающие миграционный приток в Санкт-Петербург и Ленинградскую область, и попытаемся оценить перспективы дальнейшего развития миграционных процессов на Северо-Западе России. Разделим факторы, влияющие (как прямо, так и косвенно) на масштабы и направления трудовой миграции, на две группы — те, что способствуют трудовой миграции и те, что ее ограничивают. Поскольку перечень факторов, определяющих миграционную привлекательность Санкт-Петербурга и Ленинградской области различен, остановимся вначале на миграционной ситуации в Санкт-Петербурге.

Санкт-Петербург

Демографические предпосылки дисбаланса рынка труда. В ближайшие годы ожидается сокращение численности населения Санкт-Петербурга в трудоспособном возрасте. Согласно прогнозным оценкам, компенсировать в 2003–2010 гг. естественную убыль населения в трудо-

способном возрасте при неизменном уровне занятости возможно лишь при ежегодном положительном вкладе трудовой миграции в изменение численности занятых в размере 115–150 тыс. человек (Чернейко и др., С. 29). Хотя демографический спад как таковой и не является непосредственной причиной трудовой иммиграции, он снижает предложение рабочей силы на рынке труда в Санкт-Петербурге, а следовательно, при прочих равных условиях, влечет за собой дисбаланс рынка труда.

Различия в уровне безработицы. Уровень безработицы в Санкт-Петербурге – один из самых низких в России (ниже этот уровень только в Москве). В мае 2003 – феврале 2004 гг. уровень безработицы (по определению МОТ) в Санкт-Петербурге составлял 3,6% от численности экономически активного населения, что намного ниже, чем в среднем по России (соответственно, 8,3%). Средний по СЗФО уровень безработицы составлял в том же периоде 6,3% и (за исключением Санкт-Петербурга) варьировал в интервале от 5,8% (Новгородская область) до 12,2% (Республика Коми). Региональные различия в уровне безработицы несомненно относятся к числу важнейших факторов, обуславливающих миграционный приток населения в Санкт-Петербург. Следует также отметить, что на протяжении всего периода реформ, включая фазы спада и подъема, уровень безработицы в Санкт-Петербурге был ниже, чем в других субъектах Федерации, входящих в СЗФО. Поэтому влияние данного фактора на миграцию будет, вероятно, достаточно устойчивым.

Различия в заработной плате и уровне жизни. Средняя заработная плата в Санкт-Петербурге была в 2003 г. на 25% выше, чем в целом по России. Хотя цены в Санкт-Петербурге во многих случаях и превышают среднероссийские, трудовых мигрантов привлекает возможность отправлять заработанные деньги своим семьям, проживающим в регионах с более низким уровнем оплаты труда. Различия в величине заработной платы в России и большинстве стран, из которых прибывают мигранты, очень велики. Так, в 2000 г. средняя заработная плата в России была в 12 раз выше, чем в Таджикистане, в 3 раза выше, чем в Молдове, в 2,5 раза выше, чем в Украине и в 2 раза выше, чем в Азербайджане. Среднедушевой ВВП России (по ППС) составляет 6880 долл., тогда как в Казахстане 6150 долл. в Украине 4270 долл., в Молдове — 2300 долл. (Tous..., 2003). Поскольку в ближайшее время этот разрыв вряд ли будет преодолен, он будет оставаться фактором, определяющим привлекательность Санкт-Петербурга для трудовых мигрантов.

Дефицит квалифицированных рабочих. С самого начала экономического подъема, в Санкт-Петербурге ощущается дефицит квалифицированных рабочих. Причинами такого дефицита являются отток в 1990-е годы квалифицированных рабочих из промышленности в сферу малого бизнеса, торговлю и неформальный сектор экономики и кризисное положение системы начального профессионального образования. В настоящее время нехватка квалифицированных рабочих, несомненно, представляет собой один из важнейших факторов, обуславливающих приток мигрантов

в Санкт-Петербург. Тем не менее, роль этого фактора в будущем остается неопределенной. Хотя дефицит квалифицированных рабочих и будет усугубляться демографическим спадом, развитие системы начального профессионального образования, как впрочем и непредвиденные экономические кризисы, способны в будущем снизить разрыв между спросом и предложением труда квалифицированных рабочих.

Спрос на малоквалифицированную и неквалифицированную рабочую силу. Коренные жители города, даже находясь в стесненных материальных обстоятельствах, как правило, избегают работы, связанной с выполнением тяжелого и малоквалифицированного труда. Чтобы удовлетворить потребность в неквалифицированной рабочей силе, работодатели принимают на работу мигрантов, часто иностранных, главным образом — из стран СНГ. Подобная практика характерна для многих мегаполисов и, если экономический подъем будет продолжаться, то рассматриваемый фактор будет оставаться одним из детерминантов трудовой иммиграции в Санкт-Петербург.

Благоприятные возможности для профессиональной карьеры в высокооплачиваемых областях деятельности. На рынке труда Санкт-Петербурга в настоящее время имеется значительное число высокооплачиваемых рабочих мест, требующих высокой профессиональной квалификации — главным образом, в сфере финансов, банковской деятельности, аудита, а также в ряде компаний, часто транснациональных, действующих в сфере промышленности и телекоммуникаций. Так, в январе-феврале 2004 г. средняя заработная плата в сфере финансовой и банковской деятельности в 2,8 раза превышала среднюю по городу, а заработная плата выпускников вузов, начинающих свою профессиональную карьеру в высокооплачиваемом сегменте рынка труда Санкт-Петербурга, превышает среднюю зарплату по стране в 4–5 раз. Принимая во внимание тот факт, что Санкт-Петербург является вторым (после Москвы) крупнейшим университетским центром, можно ожидать, что город будет и в дальнейшем привлекать нацеленных на профессиональную карьеру выпускников, приехавших в Петербург на учебу из других регионов России и стран СНГ.

Ленинградская область

Ленинградская область представляет собой неоднородный в экономическом отношении регион, который, наряду с относительно развитыми районами, прилегающими к Санкт-Петербургу, включает также, в особенности на северо-востоке, малонаселенные депрессивные территории. На протяжении всего периода реформ уровень безработицы в Ленинградской области был выше, чем в Санкт-Петербурге. В мае 2003 – феврале 2004 гг. уровень безработицы (определяемый по критериям МОТ) составлял в Ленинградской области 8,7% от численности экономически активного населения, тогда как в Санкт-Петербурге — только 3,6%. Тем не менее, в последние годы Ленинградская область стала для мигрантов региональным центром притяжения.

Такое положение объясняется влиянием ряда факторов и эффектами их взаимодействия. Во-первых, по меньшей мере 10% населения Ленинградской области проживает в пригородной зоне Санкт-Петербурга, что позволяет работать в Санкт-Петербурге, пользуясь при этом более дешевым (по сравнению с самим городом) жильем. Во-вторых, в области интенсивно развиваются отрасли промышленности, ориентированные на потребительский рынок Санкт-Петербурга. В третьих, развивается логистическая инфраструктура, обслуживающая внешнюю торговлю России. Можно ожидать, что в условиях продолжающегося экономического подъема данные факторы будут способствовать сохранению положительного миграционного баланса Ленинградской области.

Ограничения и риски

Для Санкт-Петербурга риски, связанные с миграцией, имеют определенное сходство с теми, что характерны для многих развитых регионов мира. Как известно, иммиграция часто приводит к нарастающему напряжению в отношениях между недавними мигрантами и остальной частью местного населения. Как показывают результаты выборочных опросов, жители Санкт-Петербурга часто весьма настороженно относятся к мигрантам, в особенности к тем, кто прибыл в город из развивающихся стран.

Так, по данным опроса, проведенного в Санкт-Петербурге Центром стратегического анализа общественных процессов в 2004 г., 25,6% опрошенных заявили о своем отрицательном отношении к трудоустройству мигрантов в Санкт-Петербурге, еще 21,3% относятся к трудовой миграции положительно, но только в случае, если мигранты будут трудоустраиваться на «плохие» рабочие места, а 13,2% — в случае, если трудовые мигранты будут русскими или русскоязычными из стран СНГ. Безусловно положительную оценку трудовой миграции в Санкт-Петербург дали 25,5% респондентов. Остальные (14,4%), не имеют определенного мнения по проблеме. Полученные данные не обнаруживают принципиальных отличий от результатов опросов, проведенных в США. Так, судя по опросам службы Геллапа, проведенным в январе 2002 г., 58% американцев полагают, что масштабы иммиграции в страну следует уменьшить (в январе 2001 г. аналогичный показатель составлял 45%) (Martin and Midgley, 2003, p. 12). Не вызывает, однако, сомнений, что широкое распространение негативных установок по отношению к мигрантам в сочетании с активной деятельностью экстремистских группировок представляет собой взрывоопасную смесь.

К сказанному следует добавить, что, в отличие от наиболее развитых регионов мира, жилищно-коммунальное хозяйство, образование и здравоохранение в Санкт-Петербурге по-прежнему находятся в сложном, порой откровенно кризисном положении. При этом, поскольку значительная часть мигрантов работает нелегально, они и их работодатели не платят соответствующих налогов и взносов на поддержку социальной сферы.

Масштабы миграционных потоков в Санкт-Петербург ограничиваются тем, что цены на жилье здесь выше, чем в тех регионах, из которых прибывают мигранты. Трудовые мигранты не всегда имеют возможность снять комнату или квартиру, поскольку, например, типичная арендная плата за однокомнатную квартиру в Санкт-Петербурге составляла в начале 2004 г. от 200 до 240 долларов в месяц, то есть от 80% до 95% средней заработной платы по городу в целом¹.

Быстрый рост цен на жилье и арендной платы, наблюдаемый в последние годы, будет, скорее всего, служить рыночным механизмом, ограничивающим приток мигрантов в Санкт-Петербург и (в меньшей степени) в Ленинградскую область. При этом рост цен на жилье и арендной платы ухудшает уровень жизни мигрантов, а порой приводит к тому, что они располагаются в трущобах.

Наконец, нельзя обойти вниманием и системные риски, связанные с миграцией. Во-первых, работодатели, нанимающие нелегальных мигрантов, получают неоправданные конкурентные преимущества, что дискриминирует законопослушных работодателей и препятствует выведению экономической деятельности из «тени». Во-вторых, поскольку цивилизованные трудовые отношения в современной России по-прежнему являются весьма хрупкими, риск метастазов нелегальных или даже принудительно-насильственных трудовых отношений в здоровый сектор экономики остается значительным. В третьих, возможность набирать дешевую, покорную и часто неквалифицированную рабочую силу из числа трудовых мигрантов, подталкивает работодателей к решению возникающих проблем экстенсивным путем — без вложений в человеческий капитал и технологические инновации.

Совершенствование региональной миграционной политики

Наиболее важными представляются следующие направления миграционной политики в регионе.

Улучшение информационного обеспечения. Недостаток адекватной информации о миграции и связанных с ней проблемах может привести к неверному пониманию сути этих проблем и грубым практическим ошибкам. Необходимо дополнить имеющиеся статистические данные, что требует сбора и обработки информации по следующим направлениям: отношение населения к мигрантам; профессионально-квалификационная структура трудовых мигрантов; их уровень жизни.

Развитие стратегического планирования. Необходимо развитие иерархической системы стратегий регионального развития. Стратегия в отношении миграции должна стать составной частью стратегии развития человеческих ресурсов, которая, в свою очередь, должна быть интегрирована в стратегию социального и экономического развития региона. Цели политики в области трудовой миграции должны вытекать из общих целей социальной и экономической политики. При этом необходимо дать достаточно определенные ответы на следующие вопросы:

¹ <http://www.gosha.rooms.ru/ru/-/info/defactoprices>.

- Какие кратко-, средне- и долгосрочные цели преследует привлечение трудовых мигрантов?
- Какие категории трудовых мигрантов предпочтительны для достижения этих целей?
- Каким образом будут обеспечиваться жизненный уровень и права трудовых мигрантов?

Развитие социального партнерства. Важнейшим условием эффективного регулирования миграции является развитие социального партнерства. С одной стороны, органы власти региона должны учитывать озабоченность работодателей дефицитом рабочей силы в определенных сегментах рынка труда. С другой стороны, региональным властям следует принимать участие в решении проблем, порождаемых трудовой миграцией, таких как размещение трудовых мигрантов, защита их прав и т.д. Безусловно, следует принимать во внимание точку зрения профсоюзов, ассоциаций мигрантов и общественное мнение. Необходимо развивать или поддерживать уже существующие институциональные формы (координационные советы и т.д.), позволяющие организовывать обсуждение и решение миграционных проблем.

Развитие системы профессионального образования. Структурный дисбаланс рынка труда, в том числе дефицит рабочей силы в ряде отраслей экономики в значительной степени обусловлен недостатками системы профессионального образования. Эти недостатки в значительной степени являются следствием кризиса системы профессионального образования в 1990-е годы. К числу наиболее существенных негативных последствий этого периода относятся нарушение связей между работодателями и системой профессионального образования, а также отсутствие эффективной обратной связи между системой профессионального образования и рынком труда. В создавшихся условиях работодатели часто прибегают к паллиативному решению – импорту рабочей силы. Между тем, системное решение проблемы, по крайней мере, для Санкт-Петербурга, предполагает развитие эффективной и гибкой системы профессионального образования, что подразумевает, не исключает импорта рабочей силы в Санкт-Петербург в тех случаях, когда это действительно необходимо. При этом сопоставление выгод и издержек импорта рабочей силы необходимо в любом случае.

Совершенствование миграционного законодательства и правоприменительной практики. Поскольку миграционное законодательство Российской Федерации относится к компетенции федеральных властей, законодательная активность на региональном уровне состоит, в первую очередь, в разработке и вынесении соответствующих предложений на федеральный уровень. В частности, ряд региональных экспертов предлагает разработать дифференцированные режимы приглашения иностранных работников, относящихся к различным профессионально-квалификационным группам, с тем, чтобы облегчить процедуру приглашения работников, которые обладают профессиями и квалификацией

ми, востребованными экономикой города. В любом случае, миграционное законодательство должно быть реально исполнимым и не провоцировать коррупцию. Практическое исполнение правил, регулирующих миграцию, должно стать более эффективным и дружественным по отношению к мигрантам, а их права не должны нарушаться.

Заключение

Современная Россия, в отличие от большинства развитых стран, не имеет длительного опыта регулирования трудовой иммиграции. Российское общество, как на уровне отдельных регионов, так и в масштабе всей страны, пытается осмыслить проблемы, связанные с иммиграцией. При этом в ходе острых дебатов одни проблемы широко освещаются, тогда как другим не уделяется должного внимания. Так, контент-анализ текстов, размещенных в русскоязычном сегменте сети Интернет (Клупт, 2003), показал, что в фокусе общественных интересов оказываются, в первую очередь, вопросы соблюдения прав иммигрантов, миграционного законодательства и правоприменительной практики в этой сфере. При всей важности этих вопросов не следует упускать из виду влияние миграции (как внутренней, так и внешней) на качество человеческих ресурсов. В частности, в большинстве исследований недооцениваются эффекты взаимодействия миграции и системы профессионального образования. Между тем, интенсивный приток низкоквалифицированной рабочей силы в сочетании с неэффективной системой профессионального образования ухудшает качество человеческих ресурсов и препятствует технологическим инновациям. Напротив, эффективная система профессионального образования позволяет развивать трудовой потенциал мигрантов и воспользоваться потенциальными возможностями, которые открывает трудовая миграция. Данная проблема в первую очередь актуальна для регионов, принимающих мигрантов и, особенно, для Санкт-Петербурга — университетского центра с давними традициями профессионального образования и переподготовки кадров.

В заключение следует подчеркнуть важность стратегического планирования и развития необходимых институтов на региональном уровне. Общие соображения о преимуществах и недостатках миграции должны быть дополнены конкретным и, насколько это возможно, количественным анализом, принимающим во внимание специфику каждого региона. Разработка миграционной политики должна координироваться с политикой в области профессионального образования и стать одной из составляющих стратегического планирования в регионе. Необходимо также сформировать прочную институциональную основу для общественного обсуждения и решения проблем, связанных с трудовой миграцией.

Литература

1. Клупт М.А. (2003) Демографическая политика как предмет контент-анализа // Социологические исследования. №12.

2. Чернейко Д.С., Клупт М.А., Перекрест В.Т. (2003) Информационно-аналитическая инфраструктура рынка труда: проблемы развития // Вопросы статистики, №6.
3. Социально-экономическое положение Северо-Западного федерального округа Российской Федерации в I квартале 2004 года (2004) - М. Федеральная служба государственной статистики.
4. Martin P., Midgley E. (2003) Immigration Shaping and Reshaping America. *Population Bulletin, Vol.58, N.2 (June)*
5. Tous les pays du monde(2003). Par G. Pison. *Population et sociétés, N. 392.*

Приложение

Таблица 1

Миграционные потоки в СЗФО в 2003 году (тыс. человек)

	Прибыло	Выбыло	Сальдо миграции
Российская Федерация	2168,2	2133,0	35,1
СЗФО – всего	201,9	197,5	4,5
В том числе:			
Республика Карелия	14,2	14,2	0,0
Республика Коми	16,7	23,0	-6,3
Архангельская обл.	14,2	19,6	-5,4
Вологодская обл.	14,8	14,5	0,3
Калининградская обл.	18,6	15,4	3,1
Ленинградская обл.	37,2	23,3	13,9
Мурманская обл.	17,3	24,1	-6,7
Новгородская обл.	10,3	10,2	0,1
Псковская область	14,0	13,9	0,1
Санкт-Петербург	44,8	40,4	4,4

Источник: Социально-экономическое положение Северо-Западного федерального округа Российской Федерации в I квартале 2004 года. М.: Росстат, 2004, с.51.

Таблица 2

Доля внешней миграции в общей численности прибывших и выбывших в СЗФО в 2003 г., %

	Прибыло	Выбыло
Российская Федерация	6,0	4,4
СЗФО	5,6	4,7
В том числе:		
Республика Карелия	3,6	5,0
Республика Коми	3,1	6,2
Архангельская обл.	2,8	1,5
Вологодская обл.	3,0	1,5
Калининградская обл.	11,1	7,9
Ленинградская обл.	5,1	4,7
Мурманская обл.	7,6	6,3
Новгородская обл.	6,9	7,5
Псковская область	5,6	4,8
Санкт-Петербург	5,2	4,8

Рассчитано по: Социально-экономическое положение Северо-Западного федерального округа Российской Федерации в I квартале 2004 года. М.: Росстат, 2004, С. 51, 52.

ПОЛОЖЕНИЕ МИГРАНТОВ НА СИБИРСКОМ РЫНКЕ ТРУДА: ОЦЕНКА ЭКСПЕРТОВ

Постановка проблемы

Распад СССР, трансформация стран с плановой экономикой в страны с рыночной системой хозяйствования, а также демократические перемены, произошедшие в России в последнее десятилетие, и, в частности, переход к политике открытого общества, превратили Россию из закрытой страны с традиционно низким уровнем миграционного оборота в активного участника международного миграционного обмена.

В результате на территории России и в том числе Сибири обозначились новые доминанты в формировании населения, к которым относятся беженцы, вынужденная миграция, миграция иностранной рабочей силы, в том числе титульного населения из государств Средней Азии (бывших республик Советского Союза) и стран Юго-Восточной Азии (Китая, Вьетнама, Кореи), требующие совершенно новых подходов в создании законодательной базы и институциональных ограничений.

К настоящему времени уже сформировались определенная практика проникновения и расселения иммигрантов, а также практика экономической интеграции субъектов различных видов миграции. Это приводит, с одной стороны, к формированию новых элементов этнокультурной структуры, созданию определенных ниш занятости на российском рынке труда, а с другой, — стало причиной возникновения совершенно новых для Сибири и для России в целом проблем и в том числе проблем этнокультурной безопасности.

Среди всех иностранных мигрантов по данным официальной статистики преобладают мигранты из Китая. С 1990-х гг. численность китайцев на территории России увеличилась почти в 20 раз [Миграция и безопасность в России, 2000]. Этот рост существенно выше, чем в любой другой стране мира, так, например, в США за 1971–1990 гг. численность китайцев увеличилась в 8 раз.

И в будущем нет оснований для сокращения этого потока, поскольку факторы, способствующие выталкиванию населения с территории Китая многочисленны. Это огромное демографическое давление в КНР, избыточность рынка труда, безработица, демографический и социально-экономический дисбаланс между Китаем и Россией, существенные ограничения демографической политики по отношению к рождению детей второй и третьей очередности, близость границы России и относительная свобода ее пересечения и др. Авторы многих работ, анализирующие процессы внутреннего развития Китая, отмечают, что китайское миграционное давление будет со временем возрастать вне зависимости от сценария социально-экономического развития самого Китая.

Как показывают исследования китайских мигрантов, проводимые в дальневосточных и сибирских регионах, китайская миграция состоит в основном из частных предпринимателей, действующих самостоятельно на свой страх и риск [Дацышен, 2002; Дятлов, 2002]. Основная часть из них (свыше 60%) занята общей коммерческой деятельностью и торговлей, около 30% составляют занятые в строительстве и 5–10% — в сельском хозяйстве. Некоторые из них достигли значительных успехов, превратились в долларовых миллионеров, однако далеко не все из них собираются остаться в России надолго или навсегда. Территория Сибири в силу своих природно-климатических условий не представляет для китайских мигрантов интереса как место постоянного поселения. Наиболее предпочтительны для их долговременного поселения районы Дальнего Востока.

Важной проблемой в международной миграции является незаконная миграция. Из-за ослабления контроля возросло число иностранцев, въезжающих в страну с нарушением установленных правил или пытающихся использовать нашу территорию для выезда в третьи страны. Большой импульс увеличению потока нелегальных мигрантов дает бурное развитие мелкого частного предпринимательства в России. Это касается таких отраслей как строительство и ремонт, сельское хозяйство и сфера услуг. Неконтролируемый поток мигрантов постоянно увеличивается и негативно влияет на состояние криминогенной обстановки, наносит ущерб национальным интересам России и ее безопасности, осложняет социально-экономическую обстановку и вызывает негативную реакцию со стороны коренного населения, способствует возникновению межэтнических конфликтов. Большое число мигрантов из-за рубежа оказывается в теневой сфере занятости, в результате растут потери для бюджета из-за уклонения от платы за использование иностранной рабочей силы и невыплаты налогов и отчислений в социальные фонды. Ежегодно из-за уклонения от уплаты налогов иностранные граждане приносят убытки государственной казне в размере до \$1 млрд. [Красинец, 2002]. Кроме того, нелегальная миграция, создавая неконтролируемый рынок товаров и услуг, стимулирует развитие в нем теневых сегментов и тормозит создание в России эффективного цивилизованного рынка труда.

Общеизвестно, что в последние годы страны Центральной Азии превратились в одну из наиболее активных транзитных зон для нелегальных мигрантов, следующих из Афганистана, Пакистана, Шри-Ланки и некоторых других государств в Россию и далее в Западную Европу. Причина тому – значительное ослабление после распада СССР охраны внешних границ государств Центральной Азии, граничащая на ряде участков с открытостью границы вообще, а также удобное географическое положение региона, являющегося соединительным мостом с Западом.

Действительных объемов нелегальной трудовой миграции никто до сегодняшнего дня не знает, а оценки ее в разных источниках разнятся между собой в десятки раз. По данным главы Федеральной миграционной службы (ФМС) генерал-полковника Черненко А. из одного мил-

лиона въехавших в Россию иностранцев обратно из России выезжает лишь 700 тысяч, а остальные теряются на ее бескрайних просторах.

Нелегальная составляющая в этом процессе в принципе неизбежна, но ее существующие параметры создают для принимающего общества, властей, да и для самих мигрантов, массу тяжелейших проблем. Массовое нарушение законодательства подрывает основы государственности, в гигантских масштабах и на всех уровнях коррумпируется государственный аппарат, наносятся огромные материальные убытки федеральному и местным бюджетам. Огромное количество людей лишено реальной возможности государственной защиты, что неизбежно толкает их под покровительство местного и импортированного криминала.

К числу важнейших проблем, вытекающих из области нелегальной трудовой миграции, относится социальная защищенность иммигрантов. Фактически все они находятся в крайне бесправном положении. Поэтому так часто мы слышим о произволе в отношении них как со стороны работодателей, так и правоохранительных органов.

В настоящее время никем не управляемые и не контролируемые миграционные потоки, несомненно, усиливают стихийность рынков труда, жилья и потребительских товаров. В условиях неполной информации представители административных структур и власти вынуждены принимать управленческие решения, не имея исчерпывающей информации о проблеме, что предопределяет возможность выбора неадекватной стратегии и тактики. По мере роста миграционного потока цена ошибок будет возрастать. Отсутствие достоверной информации провоцирует манипулирование заменяющими ее оценками в ведомственных, региональных, узко групповых и просто личных интересах.

Серьезной угрозой для общественной стабильности и правопорядка может стать слабая социокультурная интегрированность мигрантов в принимающее общество, их отчужденность и замкнутость. Мощным конфликтогенным фактором является криминальная репутация многих эмигрантских сообществ — и вне зависимости от того, насколько такая репутация оправдана, это также становится проблемой.

Проблемы адаптации мигрантов в условиях российского рынка труда (на примере Сибирского Федерального округа)

На изучение вышеуказанных проблем ориентирован проект Сибирского отделения РАН «Азиатский вектор миграции и проблемы сохранения социально-демографического и этно-культурного потенциала Сибирского Федерального округа», выполняемый в отделе социальных проблем Института экономики и организации промышленного производства СО РАН.

Цель проекта — комплексная экспертиза этно-социальной и социально-экономической ситуаций в восточной части России с точки зрения устойчивого развития Сибирского федерального округа в его взаимоотношениях с пограничными государствами Юго-Восточной и Средней

Азии: мониторинг миграционных взаимодействий, изучение иностранной рабочей силы на сибирском рынке труда.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие предварительные выводы.

Потоки иммигрантов из ближнего и дальнего зарубежья существенно различаются не только по своим качественным характеристикам, но и по способам адаптации на российском рынке труда. Преобладающим видом миграции для населения стран ближнего зарубежья является трудовая сезонная миграция, а для дальнего зарубежья — трудовая миграция на продолжительный срок. Динамика того и другого вида миграции в последние годы идет по нарастающей.

Российское гражданство стремятся получить все, кто приезжает в Россию с намерением остаться здесь навсегда. Это чаще всего мигранты из стран Юго-Восточной Азии, в частности, китайцы и вьетнамцы. Однако, как отмечают эксперты, если до 1995 г. процедура оформления гражданства была не сложной и многие из прибывающих в Россию и, в частности вынужденные мигранты, его получали, то в настоящее время эта процедура законодательно так усложнена, что получить гражданство практически невозможно. В связи с этим эмиграция на постоянное место жительства часто трансформируется во временные формы проживания в Сибири и является средством адаптации к новым условиям жизни. Сложности с получением гражданства заставляют иммигрантов идти на такие уловки как заключение фиктивных браков с россиянами, существуют даже определенные ставки на такого рода услуги со стороны россиян.

Одним из каналов закрепления и адаптации иммигрантов на территории Сибири является студенчество, обучение иностранных студентов в сибирских вузах. За время учебы молодежь осваивает русский язык, постепенно привыкает к новым условиям жизни, определяется с местом жизни и работы на будущее. Часто такие молодые люди после окончания высшего учебного заведения остаются в Сибири, организуют собственный бизнес, либо приезжают на заработки в Россию через несколько лет.

Еще одним важным каналом закрепления иностранцев в России, по оценкам экспертов, являются землячества. В различных городах Сибири создаются землячества среди разных этнических групп. Так в г. Барнауле сформированы очень активные узбекское и вьетнамское землячества, в г. Новосибирске самым крупным из всех землячеств является китайское землячество. Почти во всех областных центрах Западной Сибири созданы армянские и азербайджанские землячества. Вокруг землячеств формируются национальные диаспоры, оказывающие значительную помощь своим землякам в обустройстве и поиске работы на новом месте. Землячества являются также важным информационным каналом, накапливающим опыт обустройства и адаптации мигрантов. Помощью землячества активно пользуются и молодежь, прибывшая на обучение в Россию.

Нелегальная миграция по оценкам экспертов на порядок выше зарегистрированной. Большую вину в существовании нелегальной мигра-

ции эксперты из паспортно-визовых служб и служб занятости возлагают на работодателей (часто российских граждан), которые не оформляют по правилам российского законодательства своих работников. Нелегальная миграция формирует нелегальную занятость. Особенно в эту категорию попадают иностранные мигранты из стран ближнего зарубежья, подавляющее большинство которых приехало к нам честно заработать на жизнь себе и своим семьям. В результате они оказываются в бесправном положении, а выгоды от этого имеют предприниматели, использующие их труд, а также представители контролирующих органов, практикующие многочисленные поборы. Конечно, торговцам выгоднее заплатить взятку, чем производить оформление товара по правилам, что потребует больше денег и времени. Но тогда получается, что эти деньги идут в карманы взяточников, а не государству.

Интересная эволюция наблюдается в изменении структуры работодателей. Если в первые годы появления иностранных работников в регионах Сибири (в середине 1990-х годов) среди работодателей были в основном граждане России, то в настоящее время на смену им пришли работодатели-иностранцы. Просматривается приблизительно следующая картина. Скопив первоначальный капитал на челночных поездках, иностранцы переходят к семейному бизнесу, привлекая сначала членов семьи, а затем своих знакомых и членов диаспоры. Организация такого рода бизнеса затрагивает в основном такие сферы деятельности как торговля, общественное питание, ремонтные и сельскохозяйственные работы. Нередки случаи, когда иностранный работодатель принимает на работу российских граждан, это, как правило, работники высокой квалификации (юристы, экономисты, бухгалтеры), либо неквалифицированного труда (официанты, подсобные рабочие), создавая, таким образом, рабочие места и для россиян.

Как отмечают эксперты, иностранные мигранты из стран Средней Азии в обследуемых городах занимают определенные, невостребованные россиянами ниши на рынке труда и не составляют им конкуренции. Они выполняют тяжелую физическую в основном сезонную работу по выращиванию овощей (сельскохозяйственные работники) и проведению ремонтных работ (строители), на которую «не пойдет ни один россиянин», и формируют специфическую нишу низкооплачиваемых рабочих мест. Привлечение их на действующей правовой основе для такого вида работ большинство экспертов считают положительным явлением. Среди достоинств использования таких работников в сельском хозяйстве называют возможность передачи их опыта по выращиванию отдельных овощных и бахчевых культур, обеспечения населения высококачественной продукцией, пополнение бюджета. Между тем эксперты отмечают, что иностранные мигранты из ближнего зарубежья не являются носителями высокой культуры, достаточно замкнуты, боятся отстаивать свои интересы и формируют диаспоры, «закрытые для контактов с россиянами».

В отличие от мигрантов из ближнего зарубежья китайские мигранты, имея часто высокие профессиональные характеристики, в будущем могут составлять значительную конкуренцию отечественной рабочей силе. В связи с этим проблема адаптации иммигрантов из стран Юго-Восточной Азии стоит с особой остротой, а формирование квоты на въезд иностранной рабочей силы требует особых разработок.

Для упорядочения миграционных потоков иностранной рабочей силы в последние годы ведется большая работа через Министерство иностранных дел РФ по формированию двусторонних соглашений о миграции с соседними для России странами. Такие соглашения предполагают информацию друг друга о спросе и предложении рабочей силы, согласование квоты на прием трудовых мигрантов различных профессий. Впервые на 2003 г., основываясь на данных о регистрации использования иностранной рабочей силы на рынке труда, региональными миграционными службами сформированы конкретные квоты по приему иностранной рабочей силы на предстоящий год. Все это должно упорядочить миграционные потоки, а самое главное — снизить материальные и моральные издержки самих мигрантов, а также дать возможность территориям вселения подготовиться к приему мигрантов определенного демографического и профессионального состава и решить ряд проблем, связанных с принятием и обустройством мигрантов. Потенциальные переселенцы же в такой ситуации смогут получить заранее объективную информацию о состоянии рынков труда и о возможностях решения жилищных проблем на территории вселения и принять взвешенное решение о перемещении в тот или иной регион России.

Все эксперты отмечают трудности, которые связаны с оформлением виз и разрешений на въезд иностранных работников. Дело в том, что в настоящее время иммиграция находится в юрисдикции федерального правительства России. Региональные структуры в России не наделены таким правом, в результате, чтобы оформить, например, в Алтайском крае сезонную работу на выращивание овощей группы корейцев из Казахстана нужно затратить несколько месяцев на получение разрешения из Москвы. Упрощение подобной процедуры и передача ее решения в юрисдикцию региональных структур, например территориальных органов Федеральной миграционной службы России, позволило бы такой вид трудовой миграции сделать более мобильным и использовать с большей пользой для решения экономических задач территорий.

Заключение

Как показывают демографические прогнозы, дефицит трудовых ресурсов в России в ближайшем будущем явится главным лимитирующим фактором развития регионов страны. Какое-либо повышение уровня рождаемости, судя по мировому опыту, в ближайшем будущем в России, и в частности в Сибири, маловероятно. А вот использование иммиграции для увеличения трудовых ресурсов региона вполне возможно. В такой

ситуации придется прибегать к привлечению рабочей силы из других стран, а это значит, что России предстоит превратиться в страну иммигрантов, в общество с принципиально иной этносоциальной структурой и этнокультурной средой.

Проведенное исследование показало, что политика использования и адаптации мигрантов на российском рынке труда, исходя из интересов государства и интересов социально-экономического развития регионов России, должна четко различаться в зависимости от вида миграции: вынужденной миграции, миграции иностранной рабочей силы из ближнего и дальнего зарубежья.

Вынужденная миграция русскоязычного населения из бывших союзных республик СССР в сложившихся условиях сокращающегося демографического потенциала и отрицательного межрегионального сальдо миграции в Сибири должна рассматриваться как важная стратегическая задача заселения и освоения территорий Сибири, обеспечивающая формирование постоянного населения и сохранения геополитических интересов России. Необходимо создавать все условия для этой категории граждан бывшего СССР, принявших решение о переселении в регионы Сибири.

Миграция титульного населения из ближнего зарубежья традиционно носит в основном сезонный характер, не оказывая существенного влияния на изменение демографического потенциала. Только незначительная часть в основном молодого, еще не обремененного семьей и детьми населения будет надолго оседать в Сибири, формируя ее постоянное население.

Что касается миграции из дальнего зарубежья и в частности китайской миграции, в качестве основных ограничителей по приему иммигрантов должны стать не административные ограничения и различного рода запреты на въезд мигрантов из Китая и Центральной Азии, а регулируемые масштабы спроса на рабочую силу, рассматриваемую в качестве инструмента развития региона. Если Сибирь, в соответствии со стратегией социально-экономического развития региона, в будущем рассматривать не только как район с высоким природно-ресурсным потенциалом, но и как полигон для размещения высокотехнологичных наукоемких производств, то решение этих задач потребует привлечения большого числа специалистов самых разных областей знаний.

Подобная стратегия должна включать в себя следующие основные элементы:

- мониторинг вынужденной и международной миграции, а также этносоциальной динамики в регионах в контексте разработки и модификации стратегии устойчивого воспроизводства и развития в долгосрочной перспективе;
- оценку экономических, профессиональных и этносоциальных последствий миграции;
- четкую правовую основу и, прежде всего, миграционное законодательство;

- совершенствование институциональной системы, повышение ответственности законодательной и, особенно, исполнительной власти;
- эффективную государственную защиту гражданских и трудовых прав иностранных работников; жесткую борьбу с нарушителями российского законодательства;
- разработку региональных программ иммиграционной политики.

Важное место в такой работе должно быть отведено разработке прогнозов миграционных потоков, в том числе: выявлению регионов России, предпочтительных для проживания мигрантов; согласованию квоты по приему мигрантов с территориальными администрациями и региональными миграционными службами территорий вселения мигрантов; прогнозированию наиболее вероятных направлений миграции иностранной рабочей силы в регионах России.

Литература

1. *Дацышен В.Г.* (2002) Проблемы китайской миграции в Сибири: история и современность // В сб.: Миграция и опыт взаимодействия регионов по усилению этнополитической стабильности в Евразии. Материалы международного научно-практического семинара / Под ред. С.В. Соболевой, И.В. Октябрьской, О.В. Чудаевой. Новосибирск: АртИнфоДата.
2. *Дятлов В.И.* (2002) Внешние миграции на востоке России как инструмент развития и проблема безопасности // В сб.: Миграция и опыт взаимодействия регионов по усилению этнополитической стабильности в Евразии. Материалы международного научно-практического семинара. Новосибирск: АртИнфоДата.
3. *Соболева С.В.* (1998) Вчера и сегодня // Миграция, №1. С. 25–27.
4. Миграция и безопасность в России. (2000) М.: Интердиалект.
5. *Красинец Е.С.* (2002) Незаконная миграция и занятость: важнейшие характеристики в приграничных территориях // В сб.: Миграция и опыт взаимодействия регионов по усилению этнополитической стабильности в Евразии. Материалы международного научно-практического семинара. Новосибирск: АртИнфоДата.

**МЕЖДУНАРОДНАЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ
НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ:
СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Дальний Восток России относится к территории наиболее позднего хозяйственного освоения и заселения, для него на протяжении почти всего XX века были характерны более высокие темпы прироста населения, чем в среднем по России. И несмотря на это, он оставался труднедостаточным регионом.

Следует отметить, что существенную роль в динамике населения играл миграционный прирост, который до экономических преобразований определяла целенаправленная политика государства. Однако с 1986 года роль миграционного прироста в динамике численности населения стала второстепенной, а с конца 1980-х годов даже отрицательной. В 1991 году произошла перестройка демографических процессов, впервые миграционный отток превысил естественный прирост населения, а с 1993 года миграционная убыль, наряду с естественной определяют дальнейшее уменьшение населения на Дальнем Востоке. За межпереписной период с 1989 по 2002 год население Дальнего Востока России сократилось на 1263 тыс. чел. (15,9%) и составило по данным переписи 2002 года 6687,7 тыс. человек (Госкомстат, 2003).

Прогнозы на будущее также не внушают оптимизма. В этих условиях Дальний Восток в перспективе вряд ли может рассчитывать на прирост своего населения за счет других регионов страны по следующим основным причинам: во-первых, увеличивается количество регионов в России, имеющих миграционную убыль; во-вторых, продолжается наращивание отставания региона от Центрального федерального округа по среднедушевым месячным доходам; в-третьих, издержки связанные с переездом, выше, чем ожидания потенциальных мигрантов.

Это означает, что при сохранении сложившегося вектора естественной убыли и миграционного оттока к 2016 году численность трудоспособного населения по сравнению с 1991 сократится почти на 1 млн. чел. (Мотрич, 2004) В этой связи становится весьма проблематичной не только решение задачи, поставленной Президентом РФ по удвоению ВВП к 2010 году, но и обеспечение в ближайшем будущем стабильного роста экономики региона. Опыт зарубежных стран Европы показывает, что одним из путей выхода из данной ситуации может быть привлечение иностранной рабочей силы в соответствии с национальными приоритетами.

Особенности международной трудовой миграции в регионе

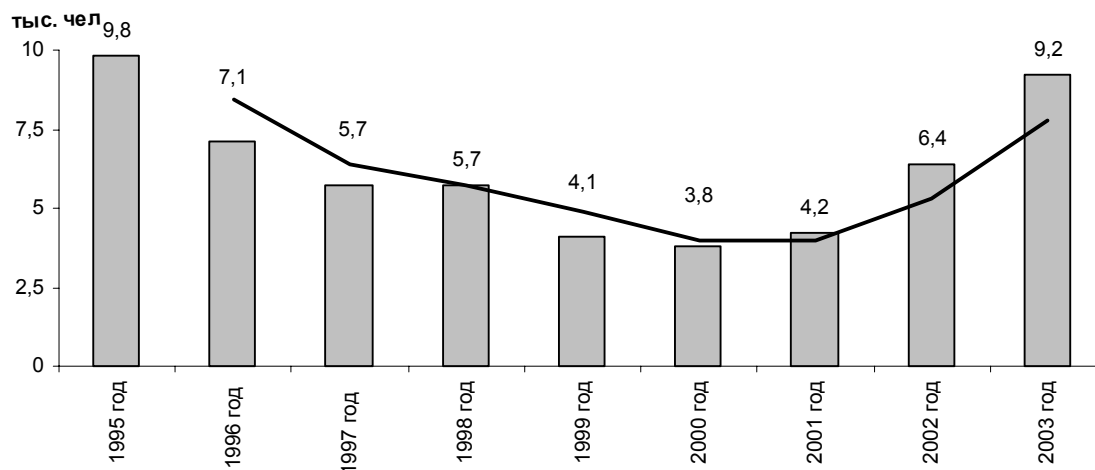
Рассматривая Дальний Восток на общероссийском фоне привлечения и использования иностранной рабочей силы, отметим что для него, так же как и для России в целом, характерна тенденция роста, однако,

темпы прироста существенно выше, чем в России. По данным Госкомстата в 2002 году на Дальнем Востоке работало 44,3 тыс. иностранных работников, это 12,3% от всей привлекаемой иностранной рабочей силы в Россию (для сравнения доля региона в численности населения страны — только 4,6%). Удельный вес иностранных граждан в общей численности занятого населения составил по Дальневосточному федеральному округу 1,3%, что в 2,6 раза выше, чем в России (0,5%).

Субъекты Дальнего Востока по этому показателю можно условно разделить на три группы. В первую группу вошли территории, в которых удельный вес иностранных граждан в общей численности занятых находится в пределах среднероссийской величины (Республика Саха (Якутия), Камчатская область), ко второй группе относятся территории, в которых доля иностранных граждан соответствует показателю по Дальневосточному федеральному округу (Сахалинская область, Еврейская автономная область). Третью группу представляют регионы, имеющие долю иностранных граждан в общей численности занятых выше, чем в целом по Дальнему Востоку и в три раза больше, чем в России (лидируют они и по абсолютным показателям). Это прежде всего пограничные с Китаем территории юга Дальнего Востока (Приморский край, Хабаровский край и Амурская область).

Анализ привлечения иностранной рабочей силы с начала либерализации внешнеэкономической деятельности показал, что на начальном этапе максимальное количество иностранной рабочей силы привлекалось в Амурскую область и Приморский край. Однако по мере усиления регулирующей роли государства количество их начало сокращаться. Кроме того, наличие соглашения о безвизовом туризме с Китаем с достаточными для трудовой деятельности сроками позволяли работодателям нелегально использовать китайских граждан в различных видах работ (в соответствии с новым соглашением 2000 года срок пребывания сокращен до одного месяца).

Рисунок 1. Численность иностранных работников в Амурской области, 1995-2003 гг.

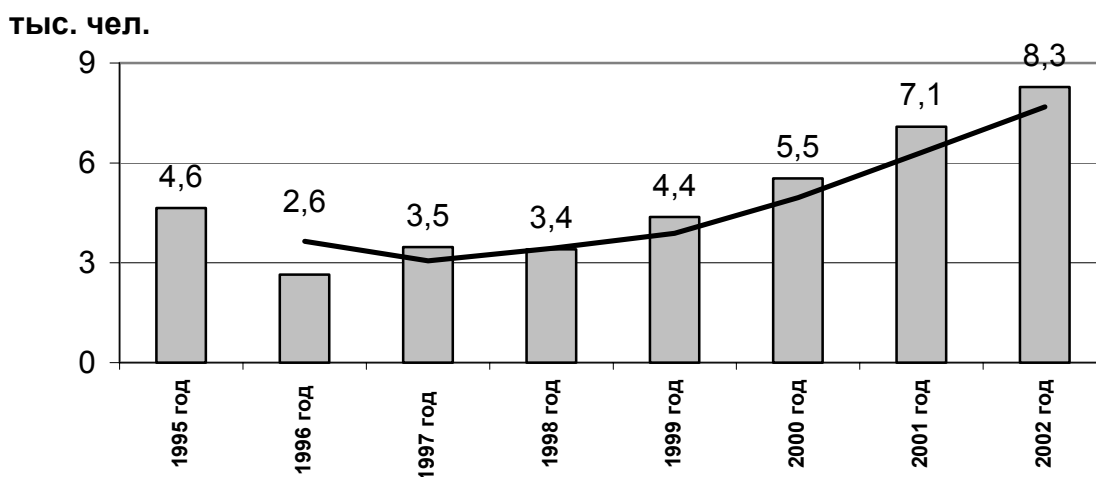


Источник: построено по данным Амуроблкомстата.

Минимальное количество иностранной рабочей силы привлекалось в приграничные районы в период с 1997 по 1999 год; во многом это связано с кризисной ситуацией в стране в целом.

Начиная с 2000 года, ситуация резко меняется: рост экономики регионов и активизация малого бизнеса стали определять динамику привлечения иностранной рабочей силы, прежде всего из Китая. На рисунках 1 и 2 представлены изменения в численности иностранной рабочей силы и их тренды в приграничных субъектах Дальнего Востока России.

Рисунок 2. Численность иностранных работников в Хабаровском крае, 1995 - 2002 гг



Источник: построено по данным Хабаровского краевого комитета статистики

За период с 1999 по 2002 гг. численность иностранных работников выросла в Приморском крае на 47,5%, в Амурской области в 1,5 раза, а в Хабаровском крае в 2,5 раза и составила в 2002 году 14,9 тыс. человек, 6,4 тыс. человек, 8,3 тыс. человек соответственно. При этом весь приток привлекаемых на работу иностранных граждан был обеспечен за счет роста китайской рабочей силы. В целом на эти три приграничных субъекта (Приморский край, Хабаровский край и Амурскую область) приходилось в 2002 году 74% всей численности иностранных работников, привлекаемых на Дальний Восток России на легальной основе. Это связано с географической близостью стран Северо-Восточной Азии со значительным демографическим и миграционным потенциалом; наличием в регионе одной из самых протяженных границ с Китаем, динамично развивающимся как в экономическом, так и демографическом плане; высоким уровнем незанятого населения в приграничных районах Северо-Восточного Китая, в т.ч. провинции Хэйлунцзян; внешнеэкономической стратегией Китая, направленной на поддержку экспорта рабочей силы. Кроме того, наличие разнообразных форм собственности, неформального сектора экономики, благоприятные возможности ведения бизнеса и трудоустройства определяют преобладание экономических мотивов в других видах международных миграций в приграничные регионы Дальнего Востока.

В этой связи основными донорами иностранной рабочей силы на региональный рынок труда стали страны дальнего зарубежья, прежде

всего те, которые непосредственно граничат с регионом (КНР и КНДР). При этом удельный вес этих стран на протяжении последних лет увеличивался во всех трех приграничных регионах. На долю КНР и КНДР в 2002 году приходилось 81,3% легально работающих иностранных граждан в Приморском крае, 65,4% в Хабаровском крае и 90,8% в Амурской области. Доля же стран ближнего зарубежья, экспортирующих в данные субъекты РФ рабочую силу, в последние годы повсеместно снижается.

Таблица 1

Отраслевая структура занятости иностранных работников в регионах Дальнего Востока России в 2002 году (в %)

Регионы	Всего	в том числе					
		промышленность	сельское и лесное хозяйство	строительство	оптовая и розничная торговля	общая коммерческая деятельность по обеспечению рынка	другие отрасли
Дальневосточ. фед. округ	100	17,3	13,2	14,8	19,1	13,9	21,7
Приморский край	100	6,7	17,7	25,2	19,2	18,7	12,5
Хабаровский край	100	8,7	9,8	8,5	25,1	16,8	31,1
Амурская область	100	44,3	5,4	11,6	11,5	4,8	22,4
Камчатская область	100	25,1	1,5	33,8	23,5	11,2	4,9
Магаданская область	100	43,4	13,8	2,9	20,7	11,2	8,0
Сахалинская область	100	22,3	15,2	10,1	11,0	7,7	33,7
Еврейская авт. область	100	5,8	43,1	-	34,0	11,4	5,7
Респ. Саха (Якутия)	100	32,9	0,1	1,2	2,0	2,4	61,4

Источник: рассчитано по данным Госкомстата.

Прежде чем рассмотреть основные сферы приложения труда иностранных рабочих, следует отметить несовершенство статистических данных и значительно расхождение данных Госкомстата и данных региональных статистических комитетов как по количеству привлеченных иностранных граждан, так и по отраслевой структуре занятости.

Особенностью использования иностранных граждан в отраслях экономики Дальневосточного федерального округа является более высокая доля занятости в промышленности (17,3% против 11,5% в целом по России), в оптовой и розничной торговле (19,1% против 10,4%). При этом в отдельных субъектах доля занятых в этих сферах существенно выше.

Анализируя структурные сдвиги, следует отметить, что за период с 1995 года по 2002 год наблюдается тенденция снижения доли иностранной рабочей силы в промышленности и сельском хозяйстве при одновременном наращивании темпов занятости в торговле и коммерческой

деятельности по обеспечению рынка. Это подтверждают и расчеты коэффициентов локализации иностранной рабочей силы по отраслям экономики, произведенные для одного из субъектов Дальнего Востока (Амурской области). Как видно из таблицы 2, при достаточно высокой концентрации иностранной рабочей силы в промышленности коэффициент локализации имеет тенденцию к снижению. В то же время в данный коэффициент увеличился за рассматриваемый период более чем в три раза в торговле и общественном питании.

Таблица 2

**Коэффициенты локализации иностранной рабочей силы
в отраслях экономики Амурской области**

Отрасль	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Промышленность	5,135	4,846	4,227	3,218
Сельское хозяйство	0,347	0,408	0,368	0,431
Строительство	0,236	0,330	0,400	0,346
Транспорт	0,163	0,191	0,310	0,268
Торговля и общественное питание	0,495	0,303	1,046	1,520
Прочие	0,009	0,006	0,002	0,010

Произошедшие изменения в структуре занятости в значительной мере являются, с одной стороны, результатом падения производства в регионе, а с другой, переориентацией предпринимательства (в первую очередь китайского) на более доходные сферы бизнеса, прежде всего торговлю и связанную с ней коммерческую деятельность по обеспечению рынка. Тем более что большая часть товара поступает на российский рынок из КНР по упрощенной системе таможенного контроля в рамках «приграничной торговли», что вполне соответствует стратегии Китая «идти вовне».

Более высокий уровень концентрации иностранной рабочей силы в промышленности по сравнению с другими отраслями объясняется также и тем, что традиционно Дальний Восток выступал в роли поставщика промышленного сырья как для российского производства, так и для производства в республиках бывшего СССР. Сырьевой характер специализации производства в регионе не только не потерял актуальность в последние годы, а напротив, усилился. Близость стран Восточной Азии с хроническим недостатком промышленного сырья, благоприятная мировая конъюнктура (прежде всего на нефть, лес и металлы) способствовали переориентации региональных поставок на зарубежные рынки, а значит, и привлечению дополнительной рабочей силы (в том числе и иностранной).

В целом численность официально привлекаемых иностранных граждан на работу в приграничные районы Дальнего Востока пока невелика и не оказывает существенного влияния на рынок труда. Как правило, иностранные граждане, привлекаемые на работу в регионы юга Дальнего Востока, заняты в сферах и отраслях, где велика доля ручного труда.

В то же время в прессе встречаются противоречивые толкования относительно того, что в условиях безработицы безнравственно использовать иностранную рабочую силу, не предоставив рабочие места местному населению. Однако проведенные исследования показали, что прямая зависимость между уровнем безработицы и количеством использования иностранной рабочей силой отсутствует в субъектах Дальнего Востока. Анализ территорий по уровню безработицы показал обратную зависимость: чем больше иностранной рабочей силы, тем ниже безработица среди местного населения. А территории с минимальным уровнем безработицы (Приморский и Хабаровский края) являются лидерами по привлечению и использованию иностранной рабочей силы в регионе. Кроме того, в последние четыре года во всех субъектах Дальнего Востока уровень безработицы снижается на фоне увеличения использования иностранной рабочей силы.

Своеобразная ситуация на Дальнем Востоке России складывается в области экспорта рабочей силы. Основными поставщиками в страны дальнего зарубежья являются субъекты, имеющие опыт отправки работников за рубеж с конца 1980-х годов, а также выход к морю и разнообразные формы международного сотрудничества. Прежде всего это Приморский и Хабаровский край (доля же других территорий невелика), где численность российских граждан, трудоустроенных за границей в 2002 году, составила 7,6 и 3,2 тыс. чел. соответственно, при этом темпы прироста трудоустройства даже выше, чем в сфере привлечения иностранной рабочей силы в регион.

Принимающими странами для граждан из Приморского края стали Камбоджа (37% выехавших), Нидерланды (10,9%), Греция (9%), Кипр (8,5%), США (6,6%) и Республика Корея (4,6%), а для жителей Хабаровского края — Япония (37,5%), Республика Корея (34,4%), и Камбоджа (12,5%). В квалификационной структуре граждан, трудоустроенных из Приморского края, 64,8% приходилось на рабочих (в основном занятых в сфере обеспечения морского транспорта), 25,6% — на специалистов и 9,1% — на различных руководителей, а из Хабаровского края значительная часть выехавших представлена специалистами, преимущественно в области культуры (25%) и рабочими (25%). При этом около 42% хабаровчан не работали на момент выезда, а значит, смогли решить проблему трудоустройства.

Таким образом, трудовая миграция за пределы России также начинает получать развитие и безусловно требует правового обеспечения в части защиты наших граждан за рубежом.

Трудовая миграция из КНР: есть ли альтернатива?

Как отмечалось выше, особое место в трудовом обмене в приграничных регионах принадлежит КНР. Это связано как с географической близостью, так и с тем, что иммиграция на Дальний Восток России имеет исторические корни.

Расширение двустороннего экономического сотрудничества России и Китая в 1990-е годы сопровождалось подписанием ряда документов между странами. Так, в 1992 году в межправительственном соглашении между РФ и КНР «О принципах направления и приема граждан на предприятиях, в объединениях и организациях России» был определен порядок использования китайской рабочей силы в России. Особенностью данного соглашения явилось то, что в нем не ограничивалась численность китайских рабочих по территориям и отраслям, что, безусловно, сказалось на их концентрации в приграничных регионах Дальнего Востока. Наряду с этим, предусматривалось подписание группового контракта, что снижало ответственность отдельных лиц и способствовало бесконтрольному перемещению по территории РФ. В декабре того же года, во время визита Президента России в Пекин было подписано соглашение «О безвизовом групповом туристическом обмене», что облегчило пересечение границы как российских, так и китайских граждан. В этот период были отмечены значительные потоки китайцев в приграничные регионы Дальнего Востока.

Начиная с 1993 года, возрастает регулирующая роль государства в сфере миграционного обмена с зарубежными странами. Накопленные проблемы в двустороннем сотрудничестве в эти сферы привели к подписанию новых межправительственных соглашений. Особо значимым для сотрудничества России и Китая в трудовой сфере имеет подписанное в 2000 году «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Китайской Народной Республике и граждан Китайской Народной Республики в Российской Федерации». Особенностью данного соглашения является то, что оно предусматривает оформление подтверждения на право трудовой деятельности на каждого работника. Кроме того, в новом соглашении предоставлены возможности найма работников как юридическим лицам, так и отдельным предпринимателям.

Трудовая миграция из КНР сегодня осуществляется в следующих формах: легальной и нелегальной, индивидуальной и групповой, а также в формах, различных по длительности. Китай, поощряя на протяжении многих лет экспорт рабочей силы, и сегодня заинтересован в трудовой миграции своих граждан в Россию в целях смягчения безработицы.

Анализ трудовой миграции из Китая показал, что пик привлечения на Дальний Восток был пройден в 1992–1993 годах. Введение с 29 января 1994 года визового режима для поездок основной части граждан КНР в Россию, ужесточение иммиграционного контроля и российского законодательства в части ответственности работодателей привели к тому, что по разрешению миграционной службы количество трудящихся китайцев в приграничных регионах сократилось. Однако экономическое оживление после кризиса 1998 года способствовало росту привлечения китайской рабочей силы. В таблице 4 представлена динамика привлече-

ния китайской рабочей силы за период с 1999 по 2002 год. Как видно из таблицы количество рабочей силы из КНР за этот период возросло в Приморском крае на 57,8%, Хабаровском крае и в Амурской области в 3,8 раза. В Амурской области прирост занятости китайских граждан во многом был связан с легализацией торговли иностранных граждан в соответствии с выделенными квотами. Существенно увеличилась и доля Китая среди поставщиков рабочей силы на региональный рынок труда, что свидетельствует о структурных сдвигах в пользу этой страны.

Таблица 3

**Численность и удельный вес китайской рабочей силы
в приграничных регионах Дальнего Востока России**

годы \ регионы	1999		2000		2001		2002	
	чел.	в %	чел.	в %	чел.	в %	чел.	в %
Приморский край	6374	63,4	7708	65,8	9639	64,9	10061	67,8
Хабаровский край	973	22,7	2038	36,4	2667	38,0	3690	44,6
Амурская область	634	14,6	468	13,2	626	14,6	2397	37,5

Составлено по данным региональных комитетов государственной статистики

В целом, привлечение рабочей силы из КНР носит сезонный характер с пиком с июня по октябрь и со спадом с ноября по май (в летний сезон показатели в два раза выше). Это связано в немалой степени с особенностями отраслевой структуры занятости иностранных граждан.

Анализируя отраслевую структуру занятости иностранных граждан в целом и китайских граждан в частности, приведем эти отличия на примере Амурской области. Так, если в 2002 году в Амурской области большая часть иностранных граждан была занята в промышленности (44,3%) и в строительстве (11,6%), то среди китайских граждан большая часть (42,8%) занята в торговле, 23,7% — в строительстве и только 18,1% в промышленности.

При этом следует отметить, что в предыдущие годы китайская рабочая сила в промышленности практически не использовалась (за исключением 2000 года). Однако в 2002 году впервые за последние несколько лет на лесозаготовительные работы были привлечены граждане Китая. Учитывая, что в Китае существенно сокращена, а в некоторых районах и запрещена заготовка леса, то эта страна имеет большой интерес к Дальневосточным регионам России в плане заготовки леса на их территории. До этого вырубкой леса занимались в основном корейцы в рамках межправительственного соглашения. Кроме того, китайцы предпочитают вывозить лес за пределы России и перерабатывать у себя в стране, предоставляя тем самым работу своим согражданам и получая продукцию с более высокой добавленной стоимостью. Неоднократные попытки мест-

ных российских властей привлечь китайский бизнес к созданию мощностей по переработке древесины в России не увенчались успехом.

Таблица 4

Структура занятости китайской рабочей силы в Амурской области

	1999		2000		2001		2002	
	Чел.	Доля, %	Чел.	Доля, %	Чел.	Доля, %	Чел.	Доля, %
Всего	634	100	468	100	626	100	2397	100
Промышленность	0	0	10	2,1	0	0	436	18,1
Сельское хозяйство	93	14,7	51	10,9	143	22,8	150	6,3
Строительство	247	39,0	127	27,1	249	39,8	567	23,7
Торговля и общественное питание	40	6,3	77	16,5	89	14,2	1026	42,8
Общая коммерческая деятельность по обеспечению рынка	249	39,2	203	43,4	144	23,0	216	9,0
Другие отрасли	5	0,8	0	0	1	0,2	2	0,1

Рассчитано по данным Управления по делам миграций УВД Амурской области

Строительство — одна из устоявшихся сфер занятости китайских граждан, на них приходится 55% от всех занятых иностранных рабочих в этой отрасли. На объекты строительства в г. Благовещенске компанией «Хуафу» за последние три года было привлечено значительное количество китайских рабочих в связи со строительством двух торговых и одного ресторанно-гостиничного комплексов, а также в связи с расширением строительства компанией «Хуафу» жилых домов.

В сельском хозяйстве преимущественно заняты граждане КНДР и Китая. Это обусловлено тем, что в сельском хозяйстве региона (прежде всего в овощеводстве) в настоящее время не хватает квалифицированных кадров, а китайцы и корейцы тяготеют к земледелию, имеют навыки интенсивного выращивания овощей. Поэтому сельскохозяйственные предприятия привлекают в основном овощеводов на сезонные работы. Наряду с этим в Амурской области создано несколько иностранных предприятий, которые самостоятельно осуществляют сельскохозяйственную деятельность. Однако в последние годы в привлечении иностранных работников в сельское хозяйство наметился некоторый спад. Это объясняется тем, что работодателям выгоднее привлекать не разнорабочих, а ограниченное количество иностранных специалистов, которые могут обучить российских рабочих своим технологиям (особенно в выращивании бахчевых, в частности арбузов).

Как видно из таблицы 4, для торговли и общественного питания в 2002 году характерно резкое увеличение числа занятых китайских граждан в этой сфере. Это связано с тем, что раньше значительная часть китайцев, въехав по коммерческим визам, занималась нелегальной трудовой деятельностью. Для решения этой проблемы в регионе были предприняты определенные шаги по легализации торговой деятельности. Так, Постановлением главы Администрации № 766 «Об упорядочении торговой деятельности иностранных граждан на рынках Амурской области» было принято решение о том, что с 1 апреля 2002 года торговая деятельность может осуществляться иностранными гражданами только при наличии подтверждения на право трудовой деятельности. В соответствии с этим Постановлением муниципальное предприятие «Благовещенский центральный рынок» заключило договор с работодателем – китайской компанией «Синее небо» (г. Хэйхэ) и заказчиком МУП «Городской центр» о предоставлении торговых мест иностранным гражданам, оформившим подтверждения на право трудовой деятельности с визой – работа по найму в качестве торговых агентов. Однако их деятельность в рамках визы – работа по найму – не соответствует федеральному законодательству в части отнесения собственности на реализуемые товары. Несмотря на это, основным результатом принятых решений стал вывод из тени части торговцев, что сразу отразилось на официальной статистике.

Однако это не позволило решить все проблемы, связанные с торговой деятельностью китайских граждан. Перечислим некоторые из них:

а) занятие торговлей и коммерческой деятельностью по обеспечению рынка остается среди китайских граждан приоритетной, что соответствует внешнеэкономической стратегии КНР «идти вовне», однако, не отвечает перспективным планам развития отдельных отраслей региона. Это подтверждается динамикой роста легальной занятости в этой сфере и опросами, проведенными автором в 2000 и 2002 годах, китайских граждан, занимающихся деятельностью, приносящей доход (вне зависимости от целей въезда). Как показали исследования, большая часть (75 % опрошенных в 2000 г. и 74% в 2002 г.) китайских граждан, занятых трудовой деятельностью, прибыли по коммерческой визе или безвизовому туризму. Соответственно 70% и 72% из них занимались торговлей, 16,6% и 13% работали в общественном питании. Наличие теневого сектора экономики, невысокие штрафные санкции до последнего времени способствовали широкому применению данной практики как китайскими, так и российскими работодателями.

б) торговля остается наиболее выгодной сферой деятельности, так как большая часть товара ввозится в Россию российскими «челноками» в рамках упрощенного пересечения российско-китайской границы с зоны приграничной народной торговли «Хуши» (входит остров Большой Хэйхэ, с 2004 года и г. Хэйхэ) для китайских торговцев за определенное вознаграждение (за единицу веса товара). Российские «челноки» выпол-

няют функции транспортировки товара для китайских торговых агентов и нелегальных торговцев, прибывших по коммерческой визе. Функции снабжения на китайской стороне выполняют укрупнившиеся в последние годы торговые фирмы-оптовики.

в) рублевая выручка от реализации товара самостоятельно или через китайских «банкиров» сдается в кассу коммерческих банков с последующей конвертацией в валюту — доллар и переводом ее в Китай (в Амурской области 10 кредитных учреждений имеют корреспондентские счета с китайскими банками). По данным главного управления Центробанка по Амурской области только в 2002 году платежи в КНР в 14 раз превышали поступления от импортных операций, попадающих под систему валютно-банковского контроля, и почти столько же прошло по депозитным счетам нерезидентов из Китая. Все это свидетельствует о масштабах приграничной торговли за счет челночной миграции.

Таким образом, стратегия развития «народной торговли» реализуется на практике. Главная проблема сегодня заключается в том, что при этом значительная часть товара минует таможенную очистку, является неучтенной в стоимостном выражении, продается в теневом секторе экономики, а значит, бюджет недополучает налоговые поступления. Кроме того, полученная выручка используется для покупки в России недвижимости и сырьевых товаров, прежде всего леса, с последующей поставкой в Китай через «серые» схемы.

В целом китайские граждане, привлекаемые на работу в регионы юга Дальнего Востока, заняты в сферах и отраслях, где велика доля ручного труда, их отличает высокая работоспособность, неприхотливость к условиям труда и быта. К положительным моментам можно также отнести пополнение местного бюджета за счет выдачи разрешений на работу и подтверждений на право трудовой деятельности иностранным гражданам.

В последнее время состав китайских работников качественно изменился. Если ранее в рамках межгосударственного Соглашения в регион прибывали исключительно наёмные работники, то с середины 1990-х годов стали приезжать и предприниматели. Они вкладывают свои капиталы в российскую экономику и ведут дело самостоятельно или нанимая работников, как российских, так и иностранных. Однако эффективное использование данного вида перемещений возможно только при чёткой, налаженной системе въездного контроля, разработки правовых и экономических (налоговых и других) механизмов регулирования деятельности иностранных граждан в стране, в частности при использовании и разработке природных богатств силами иностранцев.

В заключении хотелось бы остановиться на тех тенденциях, которые будут, на наш взгляд, определять международные трудовые миграции в регионе в ближайшем будущем.

- прослеживается устойчивый рост международной трудовой миграции, особенно импорта рабочей силы. При этом темпы прироста импорта из КНР опережают другие страны;

- в отраслевой структуре занятости иностранных граждан произошли структурные сдвиги, прежде всего сокращение занятых в сфере материального производства и существенное увеличение в торговле и коммерческой деятельности по обеспечению рынка. При этом данное увеличение произошло за счет высоких темпов роста занятости в этой сфере китайских граждан;
- преобладание во всех видах миграций экономических мотивов, которые будут определяющими и в перспективе;
- в связи с сокращением численности трудоспособного населения за пределами 2006 года возникнет проблема трудоустройства роста экономики региона. Однако постарение населения в целом в России, увеличение количества регионов, теряющих население, низкая привлекательность Дальнего Востока и значительные издержки, превышающие миграционные ожидания, не позволят в ближайшей перспективе использовать внутренний миграционный ресурс;
- поступательное развитие региона при явно выраженной сырьевой специализации невозможно без дополнительного привлечения трудовых ресурсов. Основными донорами могут выступать страны, имеющие их избыток, прежде всего это страны дальнего зарубежья, непосредственно граничащие с регионом (КНР и КНДР);
- усиление демографического и трудового дисбаланса по обе стороны российско-китайской границы (численность населения российского Дальнего Востока, в том числе трудоспособного сокращается, а Северо-Восточного Китая растет)², существенное опережение прироста трудоспособного населения в КНР над созданием новых рабочих мест будут определять выталкивающий характер миграционных процессов в Китае;
- проведение внешнеэкономической политики Китая, направленной на поощрение экспорта рабочей силы, что выразилось в требованиях к России во время переговоров по вступлению ее в ВТО.

В этой связи стоит согласиться с мнением Ж. Зайончковской о том, что китайская иммиграция, в том числе трудовая, будет определяющей, и вряд ли ей найдется альтернатива в ближайшем будущем.

Литература

1. Мотрич Е.Л. (2004) Дальний Восток России: демографический потенциал, миграция, рынок труда // Парламентские слушания «О социальной и экономической политике государства в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Южно-Сахалинск.
2. Перспективы Дальневосточного региона: межстрановые взаимодействия (1999) // Под ред. Г. Витковской и Д. Тренина; Моск. Центр Карнеги. М.: Гендальф

² По данным Государственного статистического бюро КНР, численность населения только провинции Хэйлуцзян на 01.01.2003 составила 38,1 млн.чел (29,2 млн.чел – трудоспособное население).

3. Госкомстат (2003) Регионы России. Социально-экономические показатели. М.
4. Труд и занятость в Амурской области (2003). Амурский облкомстат. Благовещенск
5. Труд и занятость в Хабаровском крае 1992–2002 годы. Хабаровский крайкомстат. Хабаровск
6. Госкомстат (2003а) Труд и занятость в России. Статистический сборник. М.
7. Труд и занятость населения в Приморском крае (2003). Приморский крайкомстат. Владивосток
8. Хэйлунцзян тунцицзюй (Хэйлунцзянское Статистическое бюро) [Офиц. сайт]. 2004. — <http://www.hlj.stats.gov.cn> (15.04.2004).

МИГРАЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ И МИГРАЦИОННЫЕ НАСТРОЕНИЯ В РЕГИОНАХ СЕВЕРНОГО КAVКАЗА

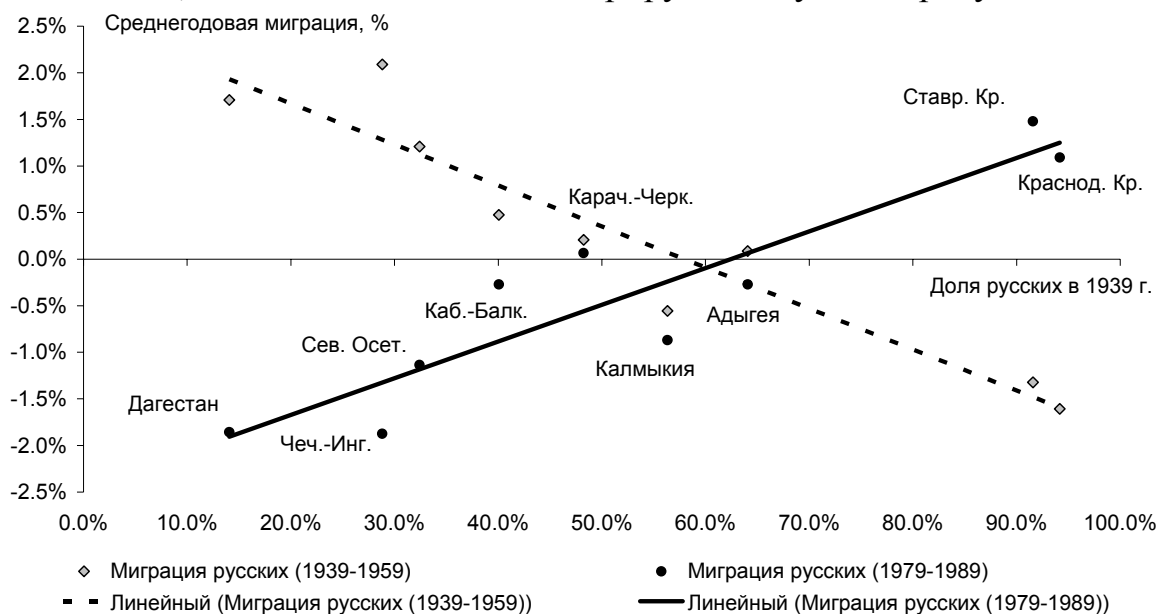
Миграции в Северокавказском регионе

Северокавказский регион представляет собой уникальный объект для исследования миграционных процессов. К выделяющим Северный Кавказ среди других регионов России следует отнести его географические (значительная изолированность с Юга, Востока и Запада, благоприятный климат), экономические (экономическая отсталость в целом при наличии отдельных крупных центров экономического развития как регионального, так и российского уровня), этнические (традиционные полиэтничность и поликонфессиональность с одной стороны и доминирование одной или нескольких национальностей в большинстве отдельно взятых субъектов региона), демографические (высокая рождаемость в сельских районах, населенных народами Кавказа и низкая рождаемость в городах и районах, населенных русскими) и политические (наличие межнациональных конфликтов) особенности. Эти особенности оказывают самое непосредственное воздействие как на миграцию на Кавказе, так и на его миграционные связи с другими регионами. Кроме того, в определенной степени миграционные потоки в регионе все еще испытывают влияние исторических связей с регионами Закавказья и Средней Азии. В результате миграционная картина региона довольно богата и представляет собой интересный объект для анализа.

Говоря о социально-экономических процессах в регионе вообще и демографических в частности, надо отметить наличие незримой географической линии, отмечающей градиент множества важных социально-экономических показателей. Проходя мысленно от Дагестана вдоль Кавказа на Северо-запад, вплоть до Ростовской области, можно отметить улучшение экономических условий, увеличение доли городского населения, ухудшение показателей воспроизводства населения, старение возрастной структуры населения и рост доли русского этноса. В результате, чем ближе к Дагестану, тем ниже уровень экономического благосостояния и выше демографическое давление, что приводит к росту миграционного оттока как «местного», так и русского населения. В то же время, регионы с относительно лучшими экономическими условиями и невысоким демографическим давлением (Ставропольский и Краснодарский края, Ростовская область и республика Адыгея) являются получателями миграционных потоков. Следует при этом заметить, что Северокавказский регион в целом является источником (трудовых) мигрантов для центральных регионов России и в то же время принимает большие потоки мигрантов из восточных регионов России и ближнего зарубежья [Ediev 2003]. Причем, основная часть мигрантов извне региона также оседает в краях и области и Адыгее.

Миграционные потоки внутри субъектов федерации, расположенных в регионе, можно описать одним словом — урбанизация. В поисках работы и лучших условий жизни население мигрирует из сел в города, в первую очередь — в республиканские, краевые и областные центры, в которых сосредоточены промышленность и бюджетные финансовые потоки.

Ярким индикатором, четко отражающим социально-экономическое положение региона и направление миграции (в первую очередь, трудовой) является миграция русского населения. Первоначально (как в период колонизации Кавказа, так и в первой половине советского периода, в связи с промышленным развитием региона) русское население повсеместно пополнялось за счет миграции. Уже во второй половине советского периода, в связи с ростом национальных кадров и все возрастающим демографическим давлением, начался отток русских — в этом смысле послевоенные миграционные процессы в национальных автономиях Северного Кавказа были аналогичны процессам, ранее затронувшим союзные республики [Ediev 2003]. Примечательно, что отток русских оказался зеркальным отражением их притока в первые периоды советской власти: из-за высокого демографического давления и конкуренции на рынке занятости с местным населением, он был тем большим, чем меньше доля русских и четко следовал упомянутой выше географической линии, как это наглядно демонстрирует следующий рисунок:



Таким образом, уже к концу советского периода сложились различия внутри региона и современная миграционная картина (без учета вынужденных миграций, картина которых в регионе также богата, но не составляет предмет анализа настоящей работы): отток из восточно- и центральнокавказских субъектов в западные и за пределы региона. С развалом СССР эти направления миграции не только не претерпели серьезных изменений, но и значительно усилились. Экономическая деградация особенно сильно ударила по северокавказскому региону, а в пределах региона сильнее всего пострадали национальные республики.

В результате, все последнее время национальные республики интенсивно теряли население за счет миграционных потоков (кроме Ингушетии, принимавшей огромные потоки вынужденных мигрантов из Чечни и Северной Осетии; Северной Осетии, принимавшей беженцев из Южной Осетии и Адыгеи, которая, ввиду численного доминирования русских и расположения внутри Краснодарского края и вблизи от Краснодара, была получателем миграционных потоков) [Ediev 2003]. Как было отмечено выше, индикатором экономического неблагополучия и направления трудовой миграции является миграция русских. Из-за миграционного оттока Дагестан потерял большую часть и без того малочисленного русского населения [Ильяшенко 2003]. То же самое произошло в Чечне и Ингушетии, и не только в связи с экономическими причинами, но и в связи с жестоким военным конфликтом в Чечне. Значителен отток русских и в Северной Осетии, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии [Дзадзиев 2002; Ediev 2003].

Сезонные миграции, играющие важную роль в регионе, также традиционно проходили в упомянутых выше направлениях: из республик в края и вне региона (для работы в овцеводстве, для продажи сельскохозяйственной продукции и т.п.). Кроме того, в отраслях сельского хозяйства, требующих больших временных затрат труда (возделывание и уборка сахарной свеклы, картофеля и овощей) даже регионы с избыточной рабочей силой привлекали сезонных работников с Украины и других мест быв. СССР. Однако в связи с экономическим спадом потоки трудовой миграции в регион практически сошли на нет (если не относить к ним возвращение русскоязычных и представителей северокавказских народов из стран СНГ в связи с еще большим экономическим развалом и нестабильностью в этих странах). Некоторые из видов традиционной сезонной трудовой миграции из самого региона также практически прекратились после развала СССР в связи с резким спадом в отдельных отраслях экономики. Тем не менее, экономическая отсталость и относительно низкий уровень жизни в регионе (в национальных республиках прежде всего) все еще является серьезным фактором, поддерживающим заметные и важные для благосостояния населения сезонные миграции (в первую очередь, в сфере торговли продукцией сельского хозяйства и мелких производств, для работы в отраслях сельского хозяйства в других регионах, а также в сферах транспортных услуг и общественного питания). Сезонная миграция играет важную роль для экономики региона и важна как объект всестороннего анализа, поскольку именно сезонные мигранты обычно сталкиваются с дискриминацией по национальному признаку и ущемлением их прав. С сожалением приходится констатировать, что пристальный интерес к одним только вынужденным миграциям в регионе и оттоку русскоязычного населения из национальных республик помешали объективному всестороннему анализу всего спектра миграций, в т.ч. и сезонной трудовой миграции.

Миграционные настроения на Северном Кавказе

В контексте изучения миграционных настроений в регионе представляет интерес учет причин выбытия / прибытия мигрантов по регионам РФ, проводимый Госкомстатом России [Госкомстат России 2003]. Причины личного, семейного характера играют большую роль в северокавказских краях (Ставропольский и Краснодарский) в структуре как выбывающих, так и прибывающих мигрантов. Видимо, это указывает на большую долю «межрегиональных» браков среди русских, более равномерно распределенных по территории России, а так же на большую «разбросанность» родственников. Если исключить указанную причину и «иные причины», то в структуре мигрантов в краях заметно выше доля меняющих место жительства в связи с учебой. Это связано, с одной стороны, с более развитой системой высшего образования в краях и, с другой стороны, нежеланием населения республик отправлять детей на учебу в престижные вузы из-за непосильного финансового бремени и из опасений за безопасность детей.

Если исключить и эту причину, то в республиках заметно выше доля прибывающих в связи с возвращением к прежнему месту жительства и выбывающих в связи с работой, обострением межнациональных отношений и криминогенной обстановки. В краях выше доля прибывающих в связи с обострением межнациональных отношений и криминогенной обстановки и причинами, связанными с экологическими и природно-климатическими условиями, а в структуре выбывающих выше доля мигрантов, меняющих место жительства в связи с возвращением к прежнему месту жительства и экологическим неблагополучием. При этом во всех направлениях подавляющее большинство миграций связано с возвращением к прежнему месту жительства и работой. На долю этих причин приходится от 92 до 97%.

Таким образом, если исключить причины личного, семейного характера, учебу и «иные» причины, то доминируют причины, связанные с работой и возвращением к прежнему месту жительства. Причем, возвращение к прежнему месту жительства также связано как с такими неэкономическими причинами, как окончание учебы и рост нетерпимости, так и с прекращением работы и невозможностью ее возобновить в условиях спада производства, выходом на пенсию, отъездом детей на работу в другие регионы и т.п. Поскольку экономические причины, лежащие в основе северокавказских миграций, все еще сохраняют свое влияние, разумно ожидать, что и в будущем миграции в регионе будут продолжаться, следуя тем же закономерностям, что и сегодня.

Этот вывод подтверждается результатами опроса жителей Дагестана и мигрантов, выезжавших из Дагестана в 2001 году [Ильяшенко 2003]. Четверть опрошенных жителей республики (30% русских и 20% дагестанцев) изъявили желание выехать из Дагестана. О том, что столь высокая доля желающих выехать говорит именно об экономическом не-

благополучии, говорят результаты опроса мигрантов о причинах, побудивших их к выезду. Экономические причины находятся на первом месте как у дагестанцев, так и у русских, хотя среди русских заметно выше озабоченность угрозой войны и проблемами межнациональных отношений, что неудивительно, учитывая близость Чечни и Осетии.

О том, что экономический фактор является определяющим для миграций на Кавказе и потенциал миграции из республик региона все еще очень высок, говорят и результаты опроса, проводившегося автором в 2003/2004 учебном году среди студентов-старшекурсников Карачаево-Черкесской государственной технологической академии. Практически все русские и 55,3% нерусских выразили желание покинуть КЧР по окончании учебы. По результатам опроса отчетливо заметно следующее:

- Очень велика доля желающих покинуть республику;
- Для всех респондентов (в т.ч. для нерусских) наиболее притягательны для места жительства европейские страны с развитой экономикой и высоким уровнем жизни, а в пределах РФ — Москва и края и область Северного Кавказа;
- Привлекательность Карачаево-Черкесии очень низка для всех респондентов, желающих покинуть республику;
- Главным фактором при принятии решения о месте жительства для всех респондентов, пожелавших покинуть республику, является возможность заработать;
- Возможность заработать важна также и для тех нерусских, кто хотел бы остаться в республике, но для них эта причина уступает по важности желанию жить рядом с близкими родственниками.

Выборочные результаты опроса приводятся ниже.

Средние ранги потенциальных мест жительства по их притягательности для респондентов опроса (Русские, ранг 1 – наиболее притягательное место)

Оба пола		Мужчины		Женщины	
Регион	Ранг	Регион	Ранг	Регион	Ранг
Великобритания	4.2	Великобритания	4.1	Австралия	2.0
Австралия	5.0	Германия	4.7	Др. Европейские	2.5
Германия	5.0	Франция	5.4	Франция	3.5
Франция	5.1	Москва	5.4	Великобритания	4.5
Москва	5.7	Австралия	5.7	Германия	6.5
Др. Европейские	5.8	Краснодарский край	6.0	США	6.5
Краснодарский край	6.5	Др. Европейские	6.6	Москва	7.0
США	6.5	США	6.6	Прочие	7.0
Ростовская область	7.3	Ростовская область	7.0	Краснодарский край	8.5
Ставропольский край	8.0	Ставропольский край	7.6	Ростовская область	8.5
Карачаево-Черкесия	9.0	Карачаево-Черкесия	8.4	Ставропольский край	10.0
Прочие	10.4	Прочие	11.1	Карачаево-Черкесия	11.5

Средние ранги потенциальных мест жительства по их притягательности для респондентов опроса (нерусские, ранг 1 – наиболее притягательное место)

Оба пола		Мужчины		Женщины	
Регион	Ранг	Регион	Ранг	Регион	Ранг
Франция	4.3	Германия	3.4	Франция	3.4
Германия	4.9	Великобритания	5.4	Карачаево-Черкесия	4.9
Карачаево-Черкесия	5.1	Карачаево-Черкесия	5.6	Великобритания	5.3
Великобритания	5.3	Франция	5.7	Москва	5.3
Москва	5.7	Москва	6.3	Германия	5.9
Ставропольский край	6.2	Ставропольский край	6.3	Ставропольский край	6.1
США	6.7	США	6.4	США	6.9
Австралия	6.9	Австралия	6.8	Австралия	7.0
Др. Европейские	7.3	Краснодарский край	6.9	Др. Европейские	7.2
Краснодарский край	7.3	Ростовская область	7.2	Краснодарский край	7.6
Ростовская область	7.8	Др. Европейские	7.4	Ростовская область	8.1
Прочие	10.5	Прочие	10.9	Прочие	10.2

Средние ранги потенциальных мест жительства по их притягательности для респондентов опроса (нерусские, не желающие покинуть республику, ранг 1 – наиболее притягательное место)

Оба пола		Мужчины		Женщины	
Регион	Ранг	Регион	Ранг	Регион	Ранг
Карачаево-Черкесия	2.8	Карачаево-Черкесия	3.4	Карачаево-Черкесия	2.4
Франция	4.9	Германия	4.6	Франция	3.8
Москва	5.4	Ставропольский край	5.5	Москва	4.7
Ставропольский край	5.6	Краснодарский край	6.0	Великобритания	5.7
Великобритания	6.0	США	6.3	Ставропольский край	5.7
Германия	6.1	Великобритания	6.5	Краснодарский край	7.0
Краснодарский край	6.6	Франция	6.5	Германия	7.0
США	7.2	Москва	6.6	Др. Европейские	7.6
Ростовская область	7.4	Австралия	7.1	Ростовская область	7.6
Австралия	7.5	Ростовская область	7.2	Австралия	7.7
Др. Европейские	7.6	Др. Европейские	7.7	США	7.7
Прочие	10.9	Прочие	10.9	Прочие	10.9

Средние ранги мотивов принятия решения о миграции по их важности для респондентов опроса (русские, ранг 1 – наиболее важная причина)

Оба пола		Мужчины		Женщины	
Причина	Ранг	Причина	Ранг	Причина	Ранг
Возможность заработать	1.7	Возможность заработать	1.9	Возможность заработать	1.0
Отсутствие международных конфликтов	3.1	Отсутствие международных конфликтов	2.9	Близость к друзьям	3.0
Жить рядом с близкими родственниками	3.5	Жить рядом с близкими родственниками	3.6	Жить рядом с близкими родственниками	3.5
Близость к друзьям	4.2	Близость к друзьям	4.4	Отсутствие международных конфликтов	4.0
Население Вашей национальности	4.7	Население Вашей национальности	4.4	Прочие	4.5
Отсутствие преступности	4.7	Отсутствие преступности	4.4	Население Вашей национальности	6.0
Прочие	6.0	Прочие	6.3	Отсутствие преступности	6.0

Средние ранги мотивов принятия решения о миграции по их важности для респондентов опроса (нерусские, ранг 1 – наиболее важная причина)

Оба пола		Мужчины		Женщины	
Причина	Ранг	Причина	Ранг	Причина	Ранг
Жить рядом с близкими родственниками	2.3	Жить рядом с близкими родственниками	2.2	Жить рядом с близкими родственниками	2.3
Возможность заработать	2.7	Возможность заработать	2.4	Возможность заработать	2.9
Близость к друзьям	3.5	Близость к друзьям	3.4	Близость к друзьям	3.6
Отсутствие межнациональных конфликтов	4.1	Отсутствие межнациональных конфликтов	4.0	Отсутствие межнациональных конфликтов	4.1
Население Вашей национальности	4.4	Население Вашей национальности	4.4	Население Вашей национальности	4.4
Отсутствие преступности	4.7	Отсутствие преступности	4.8	Отсутствие преступности	4.7
Прочие	6.8	Прочие	6.8	Прочие	6.7

Средние ранги мотивов принятия решения о миграции по их важности для респондентов опроса (нерусские, не желающие покинуть республику, ранг 1 – наиболее важная причина)

Оба пола		Мужчины		Женщины	
Причина	Ранг	Причина	Ранг	Причина	Ранг
Возможность заработать	2.0	Возможность заработать	1.7	Возможность заработать	2.3
Жить рядом с близкими родственниками	2.6	Жить рядом с близкими родственниками	2.6	Жить рядом с близкими родственниками	2.6
Близость к друзьям	3.5	Близость к друзьям	3.4	Близость к друзьям	3.5
Отсутствие межнациональных конфликтов	3.9	Отсутствие межнациональных конфликтов	4.0	Отсутствие межнациональных конфликтов	3.8
Отсутствие преступности	4.4	Отсутствие преступности	4.6	Отсутствие преступности	4.3
Население Вашей национальности	4.8	Население Вашей национальности	4.8	Население Вашей национальности	4.8
Прочие	6.8	Прочие	7.0	Прочие	6.7

Заключение

Если не говорить о вынужденных миграциях, вызванных вооруженными конфликтами в регионе, то современные миграции на Кавказе — независимо от национальности мигрантов — отчетливо связаны с теми же самыми экономическими причинами, которые играли роль в советский период, но обострились в связи с экономическим развалом.

Из-за экономической отсталости и высокого демографического давления происходит отток населения из национальных республик и северокавказского региона в целом в края и области вне региона. Те же факторы обуславливают ускоренный процесс роста центральных и крупных городов во всех регионах Кавказа.

Повсеместный рост национальной нетерпимости также сыграл определенную роль, приводя к притоку представителей кавказских народов в свои автономии и оттоку русских из национальных республик. Несомненно, формирование и укрепление добрососедских взаимоотношений между всеми народами России — важная задача на

пути нормализации миграционных процессов, защиты прав мигрантов и формирования единого толерантного российского общества. Однако с сожалением приходится констатировать, что роль этого важного фактора зачастую преувеличивается политиками для «раскрутки» собственного имиджа в ущерб объективному изучению всего спектра миграций в регионе. Одним из негативных последствий этой ситуации является невозможность выработки в рамках сложившихся подходов действенной конструктивной политики по предотвращению массового оттока мигрантов из различных регионов и защите прав мигрантов на всей территории России.

Единственным путем предотвращения массового оттока населения и этнической гомогенизации на Кавказе является развитие отстающих в экономическом отношении республик. Без решения этой задачи экономические диспропорции в регионе будут только усугубляться, поскольку, прежде всего, депрессивные регионы покидает наиболее мобильная, молодая и квалифицированная часть населения.

Всестороннего изучения заслуживают сезонные миграции, традиционно играющие важную роль на Кавказе. Это особенно важно в контексте соблюдения прав мигрантов, поскольку в силу специфики этого вида миграции (временное пребывание вдали от постоянного места жительства, сопряженное с экономической деятельностью) сезонные мигранты оказываются среди наименее защищенных от произвола органов власти и криминальных структур и от проявлений национальной нетерпимости.

Литература

- Госкомстат России*. 2001. Демографический ежегодник России. М., 2001.
- Госкомстат России*. 2003. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2002 году. М., 2003.
- Дзадзиев А.* 2002. Этнодемографическая ситуация в Северной Осетии. <http://www.viu-online.ru/science/publ/bulleten92002/page14.html>
- Ильяшенко С. В.* 2003. О миграционных процессах в республике Дагестан // Вопросы статистики. № 3 (2003). С. 54-61.
- Ediev D. M.* 2003. Migration in the Caucasus Region: Trends, Determinants, and Perspectives // 4th Regional Conference of the Council of Europe “Migration Policies on the Eve of the EU Enlargement: What Challenges for Future Co-operation within the East European Region”. Kiev, 9–10 October 2003.

ИММИГРАНТЫ НА РОССИЙСКОМ РЫНКЕ ТРУДА: ПОДХОДЫ И ПРАКТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ¹

Виды иммигрантов и их доступ на рынок труда

Несколько отступая от основного методологического принципа построения научных классификаций («одно основание (признак) при выделении видов миграции»), выделим разновидности иммиграции с точки зрения практики нормативно-законодательного регулирования и доступа к рынку российскому рынку труда.

1. Иностранцы, постоянно проживающие на территории РФ, которые не нуждаются в разрешении на трудоустройство. Постоянно проживающим иностранец признается тогда, когда получает вид на жительство. Срок действия данного документа ограничен 5 годами, но может выдаваться неограниченное количество раз. Эта категория иностранцев не нуждается в получении права на труд и принимается на работу в таком же порядке, что и граждане России.

2. Иностранцы, временно проживающие в России, которым не требуется специального разрешения на работу. Этот правовой статус был введен федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115 «О правовом положении иностранных граждан в РФ». В этом случае мигрант получает специальное разрешение на временное проживание сроком до 3 лет до получения вида на жительство. Речь идет о достаточно ограниченной группе мигрантов, которые въехали на основе квоты Правительства РФ на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание. Также это могут быть люди, которые заключили браки с гражданами России, переехали к родственникам, родились в России. Как правило, временное пребывание для них представляет собой этап натурализации.

Достаточно сложная процедура получения российского гражданства, хотя формально и не влечет за собой прямых препятствий для мигрантов при получении работы, на практике существенно усложняет для человека получение многих социальных услуг (от получения медицинской помощи до получения водительских прав). Процесс натурализации оказывается растянутым по времени и излишне бюрократизированным –

¹ Поддержка данного проекта была осуществлена АНО ИНО-Центр в рамках программы «Межрегиональные исследования в общественных науках» совместно с Министерством образования РФ, Институтом перспективных российских исследований им. Кеннана (США) при участии Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США), Фондом Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США). Точка зрения, отраженная в данном документе, может не совпадать с точкой зрения вышеперечисленных благотворительных организаций.

требуется сбор массы лишних справок и документов. Достаточно заметить, что сам приказ МВД от 14 апреля 2003 г. № 250 «Об организации деятельности ОВД РФ по оформлению и выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание и видов на жительство» занимает 59 листов и включает 13 приложений.

При приеме на работу иностранный гражданин предъявляет миграционную карту с отметкой о регистрации по месту проживания, документ, удостоверяющий личность с отметкой о праве проживания в России. Работодатель принимает этих мигрантов на работу в порядке и на условиях, предусмотренных для граждан России с учетом общих для всех иностранных граждан ограничений, с одним дополнительным ограничением – временно проживающий в РФ иностранный гражданин в праве осуществлять трудовую деятельность только в пределах того субъекта, на территории которого ему разрешено временной проживать.

3. Граждане Беларуси пользуются равными правами с гражданами России в вопросах пребывания и трудоустройства. Согласно решению Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий» национальный порядок регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы в отношении граждан этих стран ими взаимно не применяется. Документы, выданные в Беларуси и России для трудовой деятельности, не нуждаются в легализации. Граждане этих стран имеют равные права в трудоустройстве, оплате труда, режиме рабочего времени. При их трудоустройстве, также как при трудоустройстве россиян, требуется только трудовой договор (контракт). В силу этого, в Ставропольском регионе получило широкое распространение привлечения белорусов на сезонные работы в сельском хозяйстве. Студенты из Беларуси несколько сезонов трудятся на уборке овощей в Ставропольском крае. По данным правительства региона в 2001 г. около 2 тыс. белорусских студентов приняли участие в уборке овощей, фруктов и хлопка в Изобильненском, Труновском и Буденновском районах.

4. Иностранцы, временно пребывающие в России. В некоторых случаях срок пребывания определяется визой, в иных ситуациях (в условиях безвизового въезда) срок пребывания равен 90 суткам с возможностью продления. В настоящее время в отношении именно данной категории иммигрантов предусмотрено наибольшее число ограничений при приеме на работу. Прием на работу в такой категории работников осуществляется в разрешительном порядке, который предусматривает получение работодателем специального разрешения на привлечение иностранных работников. Без специальных разрешений в России можно работать некоторым профессиональным категориям иностранцев – дипломатам, журналистам, студентам, аспирантам и преподавателям. По данным на 2003 г. в Южном федеральном округе обучалось около 5 тыс. иностранных студентов, аспирантов и стажеров, часть из которых попа-

дает на региональный рынок труда. Они не играют значимой роли, поскольку часто подрабатывают в сфере торговли и обслуживания – на работах, которые не особенно привлекают местное население.

4.1. Трудовые иммигранты из стран СНГ, которые пользуются безвизовыми условиями въезда на территорию России, но при найме на работу должны получить подтверждение на право трудовой деятельности, которое в свою очередь выдается на основании полученного работодателями разрешения. Несмотря на выход из Бишкекского соглашения о безвизовом передвижении граждан СНГ и приостановления на время действия Московского соглашения о порядке транзитного проезда иностранных граждан через свою территорию, Россия продолжила развитие сотрудничества с некоторыми странами «нового зарубежья» в этом направлении. Были заключены ряд двусторонних соглашений с Украиной, Азербайджаном, Арменией и Молдовой о безвизовом передвижении граждан, а также соглашения по вопросам трудовой миграции и положению трудовых мигрантов с Арменией, Молдовой, Украиной и Кыргызстаном. Довольно крупные диаспоры армян, азербайджанцев, украинцев и молдаван расселены в регионах Северного Кавказа и продолжают активно «подпитываться» мигрантами из этих стран СНГ. Отмечается четкая этническая специализация армян – на торговле, строительстве и сфере обслуживания (пошиве одежды, обуви, ресторанном бизнесе), украинцев – на строительных и ремонтных работах, молдаван – на транспорте и сельском хозяйстве.

4.2. Трудовые иммигранты из других стран СНГ и государств «старого» зарубежья, которые попадают под визовый режим въезда и квотирование. Появление гастарбайтеров из различных стран на Северном Кавказе относится к 1970-1980-х гг., когда труд иностранных рабочих и специалистов использовался в газовой и химической промышленности, машиностроении, строительстве. В 1970-е гг. англичанами строился крупнейший в стране завод полимерных материалов в городе Буденновске Ставропольского края. Активно привлекались для работы на некоторых промышленных предприятиях болгарские рабочие. С открытием внешних границ России в начале 1990-х гг. на рынке труда Северного Кавказа началось активное использование иностранной рабочей силы из Турции, Болгарии, Югославии. Первоначально этот процесс протекал стихийно. На протяжении 1990-х гг. в России сложилась определенная нормативно-законодательная база и практика привлечения иностранной рабочей силы. Сначала был принят Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы» и положение к нему, которые установили разрешительный порядок привлечения иностранных работников на основе квот. Затем принят Закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Постепенно отработывался порядок подготовки и рассмотрения предложений по определению квот на иностранную рабочую силу в регионах России. В

настоящее время квота не распространяется на иностранных работников государств СНГ (кроме Грузии и Туркменистана), с которыми у России установлен безвизовый режим въезда и выезда. Например, в структуре привлеченной иностранной рабочей силы в Ставропольском крае в 2001 г. лидирующее место занимали рабочие из бывшей Югославии (37%), далее Турция (12%). Иностранная рабочая сила распределялась на территории Ставрополья неравномерно: наибольшее количество гастарбайтеров было зарегистрировано в регионе Кавказских Минеральных Вод – более 54% от ее общей численности, в Ставрополе – 26%, в Изобильненском и Новоалександровском районах – 6% и 3% соответственно. Среди городов края самыми крупными потребителями иностранной рабочей силы являются Ставрополь, Кисловодск, Пятигорск и Невинномысск.

4.3. В особую группу формально можно выделить трудовых иммигрантов из стран, с которыми у России заключены двусторонние соглашения, регулирующие порядок и социальные права гастарбайтеров. Хотя данная категория работников нуждается в получении визы, получении подтверждения на право работы и подпадает под квотирование, тем не менее, наличие двусторонних соглашений регламентирует и защищает права работников.

При этом договоры распадаются на два типа. Первый – договоры и соглашения «первой волны», когда не было понятия квотирования иностранной рабочей силы. В частности, СССР или Россией были подписаны двусторонние соглашения с Вьетнамом 28 октября 1992 г. «О принципах направления и приема вьетнамских граждан на работу на предприятиях, объединениях и организациях Российской Федерации», с Китаем 30 августа 1990 г. «О принципах направления и приема китайских граждан на работу на предприятиях, в объединениях и организациях СССР», с Китаем 19 августа 1992 г. «О принципах направления и приема китайских граждан на работу на предприятиях, в объединениях и организациях России». Многие иммигранты той волны так и остались в России, сменив отрасли деятельности. Достаточно крупным работодателем для китайских и вьетнамских иммигрантов является сфера торговли, а местами приложения труда — рынки крупных городов. В районе Кавказских Минеральных Вод существует китайский рынок на 100 торговых мест, 100–150 торговых мест занимают вьетнамцы на крупнейшем в регионе оптовом рынке «Лира». Многие торгующие на рынках иностранцы не имеют разрешений на трудовую деятельность. Миграционной службой Ставропольского края в 2000 г. была проведена 31 проверка юридических и физических лиц различных форм собственности по вопросам порядка привлечения иностранной рабочей силы. В ходе проверок выявлено 56 иностранных граждан, работающих без подтверждения на право трудовой деятельности. Также совместно с подразделениями ГУВД Ставропольского края было проведено 4 рейда на рынках Ставрополя и КМВ. За нарушение порядка въезда в Российскую Федерацию службой оштрафовано 13 иностранных граждан Китая, Вьетнама и Турции.

Вторая группа договоров была заключена в 1990-е гг. Россией с рядом государств: Китаем (ноябрь 2000 г.), Германией (май 1993 г.), Финляндией (март 1992 г.), Польшей (март 1994 г.), Швейцарией (сентябрь 1993 г.). На основании данных договоров странами взаимно регламентируются права всех работников, или работников отдельных категорий на их территориях. Однако под действие этих соглашений попадает не большое количество иммигрантов.

4.4. Несмотря на визовый режим с Грузией на Северном Кавказе остается возможность для безвизового въезда в Россию для граждан некоторых районов. В частности, на Северном Кавказе существует безвизовый «льготный» режим пересечения границы применяется для граждан России, постоянно проживающих в Северной Осетии и граждан Грузии, постоянно проживающих на территории Казбегского района Грузии через контрольно-пропускной пункт Верхний Ларс – Казбеги на российско-грузинской границе. По данному вопросу было принято распоряжение Правительства РФ, которое ограничивает срок пребывания граждан 10 днями.

Кроме того, между Россией и Абхазией фактически сложился режим безвизового въезда, поскольку значительная часть населения Абхазии получила в свое время российские паспорта. Здесь развивается приграничная торговля. В условиях послевоенной разрухи, острейшего экономического кризиса и действовавшего с 1994 г. по 1999 гг. режима блокады торговля стала для населения Абхазии важным источником существования. Абхазы везут цитрусовые и лавровый лист, стоимость которых в Краснодарском крае примерно в два раза выше, чем в Абхазии. По данным представителей пограничной службы, через единственный на российско-абхазской границе КПП «Веселое–Автодорожное» ежедневно из Абхазии в Краснодарский край и обратно проходят 5 тыс. человек. В сезон сбора цитрусовых их количество увеличивается до 12 тыс., перевозящих 400-450 т фруктов.

5. В отдельную группу следует выделить **иммигрантов, обладающих особым статусом** (лица, обратившиеся с ходатайством о признании их беженцами; лица, получившие временное убежище). При найме на работу эти мигранты предъявляют свидетельство, подтверждающее соответствующий статус. Работодатели принимают их на работу при получении соответствующего разрешения.

6. В стране и регионе также присутствуют нелегальные трудовые иммигранты, которых по примерной оценке около 300 тыс. человек. Нелегальная миграция происходит в условиях невозможности жесткого контроля всей границы, которая проходит в горной местности. Целый сегмент криминальной экономики в России связан с доставкой иностранных граждан из развивающихся стран Азии и Африки на Запад через кавказское направление. Регулярно правоохранительным органам становится известно о существовании хорошо отлаженных каналов транспортировки людей. Кроме того, ситуация в Чеченской Республике

наглядно продемонстрировала фактическую «прозрачность» границ на Кавказе со стороны Грузии.

7. Определенную лепту пополнение нелегальной иностранной рабочей силы вносят различные формы временной миграции, которые формально связаны с туризмом, учебными миграциями, поездками к родственникам, но в итоге выводят мигрантов на рынок труда. Этими каналами часто пользуются граждане разных стран, попадая затем на рынок труда. В эту же группу можно отнести студентов и аспирантов из развивающихся стран, после завершения обучения, оставшихся в России. В Ростовской области по экспертным оценкам проживает (в том числе нелегально) примерно 1 тыс. граждан Афганистана. Согласно нашим предыдущим исследованиям в Ставропольском крае некоторые афганцы достаточно прочно обосновались в России - многие женились на русских женщинах, достаточно хорошо овладели языком, желают или получили российское гражданство и практически все заняты торгово-посреднической деятельностью. Многие афганцы работают на крупных вещевых и продовольственных рынках городов. Общины иммигрантов из африканских стран представлены в ряде крупных городов Северного Кавказа — Краснодаре, Ростове-на-Дону, Ставрополе. Здесь остались после обучения выходцы из Эфиопии, Танзании, Нигерии и других стран Африки. Хотя их численность невелика в сравнении с афганцами.

8. Мигранты с неурегулированным статусом, которые имеют ограниченный доступ на региональный рынок труда из-за политики региональных властей. Речь идет об особых категориях мигрантов в Краснодарском крае, которые не имеют на российского, ни иного гражданства. Это месхетинские турки (13-18 тыс. человек, главным образом в Крымском, Абинском и Апшеронском районах), абхазские грузины (около 11 тыс. человек в районе Большого Сочи) и абхазские армяне (расселены на Черноморском побережье до Туапсинского района). По сходным причинам, возникшим из-за распада СССР ни турки, ни грузины, ни армяне не могут получить российское гражданство и не имеют другого гражданства, лишены возможности получения квалифицированной работы и образования, им приходится платить высокие регистрационные пошлины. Ситуация осложняется жесткой миграционной политикой властей Краснодарского края, которая порой противоречит федеральному законодательству. Кроме того, достаточно широко распространены неформальные практики в миграционной сфере, которые создают серьезные препятствия для этих категорий мигрантов при получении российского гражданства, прописки, регистрации актов гражданского состояния, приобретения недвижимости, получении образования и медицинской помощи, трудоустройства. Это приводит не столько к выдавливанию мигрантов с территории региона, сколько создает благоприятную почву для коррупции в сфере взаимоотношения мигрантов с правоохранительными органами и другими административными структурами, заставляет мигрантов трудоустраиваться в теневой экономике.

Иностранная рабочая сила на региональных рынках труда (на примере Северного Кавказа)

Северный Кавказ занимает территорию более 355 тыс. кв. км, что составляет немногим примерно 2% от всей территории Российской Федерации. В то же время на столь относительно небольшой по российским меркам территории проживает 18 млн. человек, или около 12% всего населения страны. В регионе один из самых высоких показателей плотности населения в стране около 50 человека на 1 кв. км, что гораздо выше среднего показателя по России почти в 6 раз. Наиболее густозаселенными являются Северная Осетия, Краснодарский край и Кабардино-Балкария (соответственно 85; 66 и 63 человека на 1 кв. км). На Северном Кавказе иностранная рабочая сила используется, но менее активно, чем в целом по России. Кроме того, отмечаются существенные территориальные диспропорции в показателях привлечения иностранной рабочей силы между регионами Северного Кавказа (табл. 1).

Таблица 1

Использование иностранных работников в регионах Северного Кавказа в 2002 г.

Территория	Численность привлеченных иностранных работников, чел.	Доля иностранных работников в занятом населении, %	Квота на иностранных работников на 2004 г., человек
Россия		0,506	213000
Южный федеральный округ	26612	0,313	15715
Республика Адыгея	90	0,052	30
Республика Дагестан	753	0,108	540
Республика Ингушетия	324	0,329	0
Кабардино-Балкария	163	0,063	100
Карачаево-Черкессия	145	0,086	55
Северная Осетия – Алания	164	0,049	478
Чеченская Республика	0
Краснодарский край	7661	0,352	6100
Ставропольский край	4348	0,413	875
Ростовская область	3742	0,205	3200

На Северном Кавказе отмечаются существенные территориальные диспропорции не только в показателях состояния рынка труда и использования иностранной рабочей силы, но и в проработке инструментов реализации государственной политики занятости населения и реализации политики привлечения трудовых иммигрантов. Как следствие это приводит к различным возможностям в реализации прав иммигрантов в разных регионах Северного Кавказа. Ниже предлагается интегральная классификация региональных рынков труда, в основе которой лежат уровень экономической активности иностранных работников, уровень безработицы и региональная политика в сфере привлечения иностранной рабочей силы.

Первая группа — **регионы, активно использующиеся иностранную рабочую силу и при этом имеющие низкий, пониженный или средний уровень безработицы** — Краснодарский край, Ставрополь-

ский край и Ростовская область. В 2002 г. работодатели на Ставрополье привлекли более 4,3 тыс., в Ростовскую область — 3,7 тыс., в Краснодарский край — 7,7 тыс. иностранных работников. Уровень безработицы здесь невысок по двум причинам. Основания причина — широко распространены различных форм самозанятости населения, поскольку здесь имеются достаточно хорошие условия для развития сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности, строительства, торговли и курортного хозяйства. Это создает новые рабочие места и обеспечивает занятость части безработных. Другая причина — позитивное воздействие государственных программ содействия занятости населения. Хотя здесь предложение по официальным данным незначительно превышает спрос на рабочую силу, иностранная рабочая сила привлекается для отдельных отраслей экономики. Это, прежде всего, строительство, сельское хозяйство и промышленность. Гастарбайтеры выполняют работы, которые не хотят выполнять местные жители, или когда существует острая сезонная потребность в рабочих руках (например, на уборку урожая зерновых на Ставрополье привлекаются рабочие из Турции).

Регионы наработали свою нормативно-правовую базу в отношении регулирования трудовой миграции, которая включает ряд документов, детализирующий федеральные нормы. Особенно детально вопрос проработан в миграционном законодательстве Краснодарского края — здесь принят целый пакет документов, детализирующих работу в отношении привлечения иностранной рабочей силы. Для осуществления организации и координации работы здесь образовано управление мониторинга миграционных процессов Администрации края. Также в регионах приняты ряд региональных нормативных актов, ограничивающих незаконную миграцию и права иностранных граждан. В Краснодарском крае постановление от 13 августа 2003 г. № 787 «О мерах по регулированию миграционных процессов и обеспечению защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации, проживающих на территории Краснодарского края». В Ставропольском крае закон от 24 июня 2002 г. № 27-кз «О мерах по пресечению незаконной миграции в Ставропольский край».

Вторая группа — **регионы, использующие иностранную рабочую силу, но при этом имеющие средний или высокий уровень безработицы** — Карачаево-Черкесия, Дагестан и Ингушетия. Ситуация на рынках труда этих регионов наименее благоприятна с точки зрения баланса рабочей силы — предложение существенно превышает спрос. Неслучайно, регионы этой группы входят в перечень территорий России с напряженной ситуацией на рынке труда. Например, в Ингушетии на одну вакансию претендовали в разные годы от 400 человек до 1 тыс. человек. В 2002 г. в Карачаево-Черкесию было привлечено всего 145 иностранных работников, Ингушетию — 321, а в Дагестан 753 человека. Анализ отраслевой структуры занятости свидетельствует об отсутствии свободных ниш на данных региональных рынках труда для гастарбайтеров: 84% иностранных работников в Карачаево-Черкесии, 87% — в Дагеста-

не и 99% — в Ингушетии были привлечены в сферу общей коммерческой деятельности по обеспечению рынка. Заметим, что этим территориям на 2004 г. определены минимальные квоты на привлечение иностранных работников. Очевидно, что здесь иностранная рабочая сила представляет конкуренцию для местного населения и потребности в ней невелики или вовсе отсутствуют.

Таблица 2

Распределение регионов Северного Кавказа по показателям уровня экономической активности иностранных работников и уровню безработицы в 2002 г.

Уровень экономической активности иностранных работников, на 1 тыс. занятых	Уровень безработицы, %				
	Низкий (7,9 и менее)	Пониженный (8,0-10,9)	Средний (11,0-12,9)	Повышенный (13,0-19,9)	Высокий (20,0 и более)
Низкий (0,79 и менее)			Северная Осетия-Алания	Адыгея, Кабардино-Балкария	Чечня
Средний (0,80-1,99)			Карачаево-Черкессия		Дагестан
Высокий (2,00 и более)	Краснодарский край	Ставропольский край	Ростовская область		Ингушетия

Третья группа регионов — **привлекают минимальное количество иностранной рабочей силы при средних, повышенных или высоких показателях безработицы** — Адыгея, Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Чеченская Республика. Наиболее сложной остается ситуация в Чеченской республике — здесь до 80%–90% в некоторых районах не имеют стабильной работы, трудоустроены всего около 100 тыс. человек. Вследствие напряженности рынка труда и сложной политической обстановки в этих регионах отмечается минимальное количество иностранных работников: в 2002 г. в Адыгею было привлечено на работу всего 90 иностранцев, в Кабардино-Балкарию — 163 человека, в Северную Осетию — 164 человека, в Чечне иностранных работников и вовсе не было. Отраслевое использование иностранной рабочей силы здесь более диверсифицировано, чем в регионах первой группы. Однако, абсолютные цифры столь незначительно, что говорить о какой либо конкуренции со стороны иностранных работников для местных жителей нельзя. Более того, на 2004 г. Северная Осетия и Кабардино-Балкария получили квоту, превышающую годовые объемы использования иностранной рабочей силы в 2001–2002 гг. Региональное законодательство практически не затрагивает вопросы регулирования внешней трудовой миграции. Лишь в Кабардино-Балкарии было издано распоряжение Правительства от 28 июля 2003 г. № 464-РП «О межведомственной комиссии по вопросу привлечения и использования иностранных работников».

**ВЗГЛЯД ИЗ СТРАН ПРОИСХОЖДЕНИЯ МИГРАНТОВ:
ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРОЦЕССОВ
ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ**

В Кыргызстане, наряду с процессами формирования национального рынка труда набирают силу экономические факторы, способствующие его вовлечению в систему международных трудовых миграций. Современная миграция в большинстве случаев ассоциируется с идеей международного рынка труда. Избыток или недостаток рабочей силы в одних странах является причиной ее притока или оттока в другие страны. Трансформационные преобразования на территории стран бывшего СССР обусловили комплекс социально-экономических проблем, интенсифицирующих миграционные, в том числе трудовые перемещения населения. Это закономерный процесс, способствующий разделению труда и формированию рынков рабочей силы.

Ситуация в области вовлечения Кыргызстана в сферу международной трудовой миграции определяется многими факторами, связанными с уровнем его социально-экономического развития, состоянием технологической базы производства, демографической обстановкой. Однако рост внешней миграционной активности населения в значительной степени сдерживается неэффективной реализацией межгосударственных соглашений, сохранением визовых ограничений и института прописки, отсутствием информации о вакансиях и возможностях трудоустройства в других регионах и странах, существующим порядком оформления гражданства, непомерными затратами на переезд и пр.

Для Кыргызстана решение проблем смягчения существующего дисбаланса в экономическом развитии, в расширении сфер приложения труда за счет установления интеграционных связей с другими странами СНГ, имеет большое практическое значение. В стране сохраняется высокий уровень безработицы. Общей социально-экономической проблемой является напряженное положение на рынках труда наименее защищенных социальных групп населения — женщин, молодежи, лиц пенсионного и предпенсионного возраста. Падение относительной цены рабочей силы сделало невозможным даже простое ее воспроизводство за счет оплаты труда и вынудило многих искать либо побочные заработки, либо новые сферы или места приложения труда. При этом по расчетам на период до 2010 г. прогнозируется увеличение численности трудовых ресурсов, главным образом за счет вхождения в трудоспособный возраст детей, родившихся до 1990 г. (т.е. при благоприятной демографической ситуации, характеризовавшейся повышенным воспроизводством населения). Тенденции перераспределения трудовых ресурсов в республике в значительной мере predeterminedены и тем, что особенности формиро-

вания рынка труда обусловлены низким уровнем развития производительных сил и не многообразием отраслевой структуры производства.

Увеличение масштабов трудовой эмиграции является одним из факторов, оказывающих ощутимое воздействие на экономику Кыргызстана. В условиях относительной избыточности трудовых ресурсов экспорт рабочей силы способствует снижению уровня безработицы, обеспечению притока денежных средств из-за рубежа. Вместе с тем, отток высококвалифицированной рабочей силы приводит и к отрицательным последствиям, выражающимся в снижении качественных характеристик имеющегося трудового потенциала.

Для Кыргызстана экспорт рабочей силы имеет большое практическое значение. Увеличение его — это не только возможность смягчить ситуацию на внутреннем рынке труда, но и солидная статья валютных поступлений в экономику государства. По экспертным оценкам Международной организации труда, каждый трудящийся-мигрант ввозит в страну в денежном или вещевом эквиваленте в среднем около 2 тыс. долларов США в год. Это наглядный пример того, что государственные структуры, учитывая малую емкость рынка труда, не должны игнорировать трудовую эмиграцию в другие страны СНГ и, прежде всего, в труднедостаточные регионы России, а также в страны дальнего зарубежья.

В целях упорядочения потоков внешней трудовой миграции населения в Кыргызстане создан Департамент «Кыргызвнештруд», который занимается временным трудоустройством граждан в ближнем и дальнем зарубежье, заключая контракты и договора на выезд из страны рабочей силы. Однако в настоящее время стимулирование экспорта рабочей силы за рубеж с целью снижения давления на внутренний рынок труда не получило должного развития. Трудовая миграция за пределы республики в большинстве своем протекает стихийно и самоорганизуется индивидуально. Немаловажным фактором, способствующим этому, является слабая эффективность принимаемых в рамках СНГ соглашений по регулированию трудовых миграционных потоков, а также политика этих государств, направленная на защиту внутренних рынков труда.

Все это приводит к тому, что в Кыргызстане экспорт рабочей силы осуществляется преимущественно в неорганизованной форме. Среди трудовых эмигрантов увеличивается доля лиц с высшим и средним специальным образованием. При этом нарастает новая тенденция оттока наиболее подготовленной части молодежи коренной национальности.

Среди основных потоков внешней трудовой миграции из страны, Россия является основным направлением движения рабочей силы. Однако в ее легальной (учтенной) форме доля трудовых перемещений невелика и ограничивается пределами 10 тыс. чел. в год, что составляет порядка 11–14% от числа иностранных граждан, привлеченных на работу в Россию из всех стран СНГ.

Вместе с тем, при сопоставлении данных Российской миграционной службы со статистической информацией Кыргызстана выявляются су-

щественные расхождения, свидетельствующие о неконтролируемой ситуации в сфере трудовой миграции. Значительная часть трудовых мигрантов выпадает как из официальной статистики, так и систем налогообложения и социальных отчислений. Все это говорит о том, что система учета внешних трудовых миграционных потоков требует корректировки, а также создания нормативно-правовой базы, регулирующей порядок и условия осуществления профессиональной деятельности кыргызских граждан за границей.

Анализ миграционной подвижности населения Кыргызстана показывает, что число лиц, осуществляющих нелегальную трудовую деятельность за границей, значительно превышает число официально трудоустроенных через государственные органы, что подтверждается итоговыми данными Первой национальной переписи населения. Так, трудовые поездки в Узбекистан совершают 1,5 тыс. жителей Баткенской области, что составляет 88,5% выезжающих на работу в другую республику; из Джалал-Абадской области основная часть выезжающих работает в Узбекистане (54,8%) и России (39,4%). Ошская область поставляет на рынки труда России — 38,1%, Узбекистана — 32% трудовых мигрантов. Для трудоспособных жителей г. Бишкек и Чуйской области, выезжающих на работу за пределы республики, местом приложения труда являются Россия и Казахстан, куда выезжают, соответственно, 93 и 97% трудовых мигрантов.

В целях получения более достоверной информации о сложившейся ситуации в области трудовых миграционных потоков в 2003 г. Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики было проведено пилотное обследование. При этом одним из важнейших вопросов был следующий: кого относить к трудовым мигрантам. Трудовыми мигрантами были признаны те респонденты, которые на вопрос о цели поездки ответили, что это работа, или челночная торговля. Безусловно, что часть респондентов при ответе на этот вопрос скрыла, что едет работать или будет совмещать работу, например, с учебой или посещением родственников. Поэтому существует большая вероятность того, что не все, едушие на работу за пределы республики, были охвачены обследованием.

В процесс трудовой миграции оказались вовлечены представители самых разных социальных слоев, различных национальностей, широкого возрастного диапазона, различного статуса в занятости и профессиональной принадлежности. Трудовая миграция рассматривалась как одна из форм самоорганизующегося потенциала общества, позволяющая выстоять в условиях экономического кризиса.

По данным обследования, за пределы Кыргызстана совершается 1442,3 тыс. поездок в год, из них гражданами Кыргызской Республики — 1248,8 тыс. На работу и с целью челночной торговли за год совершается 646,9 тыс. поездок, из них кыргызскими гражданами — 571,4 тыс. (87% общего числа мигрантов).

Большую часть выезжающих на работу за пределы республики составляют мужчины, чья доля в общей численности равна 67%. Удельный вес женщин составил 33%. В основном выезжающие на работу за пределы республики — это население трудоспособного возраста (99,7%).

Распределение трудовых мигрантов по этническому составу сложилось следующим образом: доля кыргызов в численности трудовых мигрантов составляет 62,5%, русских — 13,2%, узбеков — 11,1%.

Структура состава трудовых мигрантов по семейному положению характеризуется преобладанием состоящих в браке, чья доля в общей численности составляет 68,2%. Большая часть трудовых мигрантов характеризуется высоким образовательным уровнем. Так, доля лиц, имеющих высшее, неполное высшее и среднее специальное образование, среди лиц обоего пола составляет 68,3%. Доля имеющих общее среднее образование составляет 27%.

В ходе опроса выезжающим за пределы республики было предложено определить свой статус занятости, в результате чего сложилась следующая картина. Большая часть выезжающих на работу за пределы республики — это считающие себя безработными (32,7% от общей численности), или временно неработающими (23,2%), их доля в численности трудовых мигрантов в сумме составляет 55,9%. Доля считающих себя занятыми намного меньше — 36,6%, из них индивидуальных предпринимателей — 24,5%, работающих — 12,1%

Таблица 1

Распределение трудовых мигрантов по видам экономической деятельности

	Количество поездок за год	В процентах
Всего	571 398	100,0
в том числе по видам экономической деятельности:		
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	14 209	2,5
Промышленность	5 009	0,9
Строительство	142 758	25,0
Торговля; ремонт автомобилей, бытовых изделий	239 351	41,8
Транспорт и связь	11 953	2,1
Операции с недвижимым имуществом, аренда и услуги	9 164	1,6
Образование	2 844	0,5
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	4 589	0,8
Предоставление коммунальных, социальных и персональ-	44 421	7,8
Предоставление услуг по ведению домашнего хозяйства	2 193	0,4
Вид деятельности не указан	94 907	16,6

Минимальная продолжительность пребывания для работы за рубежом — один день, максимальная — 3 года. Наибольшее количество поездок (26,6% от общего количества поездок) планируется со сроком пребывания за пределами республики до 1 месяца. Наименьшее количество поездок (12,1%) совершаются со сроком более года. Среднее время пребывания за пределами республики трудовых мигрантов, указавших длительность пребывания, составляет 3,8 месяцев.

В общем числе трудовых мигрантов, выезжающих за пределы республики, 67,6% выезжают на временную работу, а у 32,4% основная цель — челночный бизнес.

Как показало обследование, большая часть трудовых мигрантов (41,8% от общей численности) предполагает заниматься торговлей, 25% — строительством, 7,8% — предоставлением коммунальных, социальных и персональных услуг, 2,5% — сельскохозяйственными работами. Не указали вид деятельности 16,6%.

Среди стран назначения преобладают страны СНГ, куда едет 84,7% всех трудовых мигрантов. В страны дальнего зарубежья направляется 12,8%, страну назначения не указали 2,5% выезжающих на работу за пределы республики.

Таблица 2

Распределение трудовых мигрантов по странам прибытия

	Количество поездок за год	В процентах
Всего	571 398	100,0
в том числе по странам прибытия:		
Страны СНГ	483 677	84,7
Страны вне СНГ	72 918	12,8
Страна не указана	14 803	2,5

Среди стран СНГ наиболее привлекательными для трудовых мигрантов являются Россия (53,1% от общей численности поездок) и Казахстан (28,7%), что объясняется как тем, что обе эти страны обладают более развитой экономикой, так и территориальной близостью к Кыргызстану. Центральноазиатские страны не так привлекательны: в Узбекистан совершается 2% поездок, Таджикистан — 0,2%, Туркменистан — 0,1%.

Крупными российскими центрами, особенно привлекательными для трудовых мигрантов, являются города: Москва (22,7% от численности выезжающих на работу в Россию), Екатеринбург (7,2%), Новосибирск (6,7%), Самара (5,4%), Барнаул (4,1%), Оренбург (3,3%), Омск (3,1%), Новокузнецк (3,1%), Сургут (2,9%), Красноярск (2,4%). При этом среди видов деятельности, которыми предполагают заниматься выезжающие в Москву, Барнаул, Новокузнецк и Сургут, преобладает строительство. А у выезжающих в другие вышеперечисленные города основным видом деятельности является торговля.

В ходе обследования трудовые мигранты указали следующие причины поиска работы за пределами Кыргызстана:

- низкая оплата труда (24,6% от численности выезжающих на работу);
- нехватка рабочих мест (19,3%);
- невозможность найти работу по специальности (9,9%);
- трудности для организации и ведения предпринимательской деятельности (1%);
- другое (33,8%).

Не назвали причину поиска 10,8% выезжающих трудовых мигрантов.

О наличии трудовых соглашений заявили только 14,3% трудовых мигрантов. По личной инициативе на работу выезжают 59,3%, по приглашениям родственников и знакомых — 5,8%. Не указали вид соглашения о трудоустройстве 18,3% трудовых мигрантов.

Таким образом, результаты проведенного обследования показывают, что выездная работа кыргызстанцев за пределами страны сформировала значимый сегмент рынка труда, созданный исключительно благодаря личной инициативе граждан. Вместе с тем, неупорядоченные трудовые перемещения мигрантов приводят к ситуации, при которой граждане Кыргызстана, работая в чужой стране, фактически оказываются на положении нелегалов. Это связано с тем, что во многих странах СНГ привлечение иностранной рабочей силы подлежит обязательному лицензированию. Действуя в обход существующих правил, частные структуры, занимающиеся фактически контрабандным экспортом рабочей силы, способствуют тому, что кыргызские «гастарбайтеры» вынуждены вести «кочевой» образ жизни, соглашаясь на любые условия труда. Решение этого вопроса напрямую связано с легализацией трудовых перемещений, обеспечением законных прав на равную с местным населением оплату труда, реализацией социальных льгот — учетом стажа работы, осуществления медицинского страхования, производства отчислений в пенсионный фонд и пр.

Другой вариант — введение в Кыргызстане института двойного гражданства. В социальной среде коренного населения растет понимание того, что двойное гражданство — вовсе не политическая претензия исключительно русскоязычных граждан, а, прежде всего, настоятельная экономическая потребность кыргызстанцев — тех из них, кто не хочет лишиться национального гражданства, но вынужден по экономическим соображениям работать за рубежом. Для русскоязычного населения, проживающего в республике, введение указанной меры, помимо реализации своих трудовых прав, означает и обеспечение гарантий свободы перемещения, выбора места работы и жительства.

Литература

1. Вернер Г. (1996) Экономическая интеграция и миграция труда: европейский случай // Трудовая миграция: Материалы международной конференции / Отв. Ред. М. Кайзер, З. Хакимов, Ж. Кожомуратова. Бишкек: Германское общество технического сотрудничества.
2. Витковская Г.С. (1998) Экономический фактор миграции из стран Центральной Азии: фон или доминанта? // Современные этнополитические процессы и миграционная ситуация в Центральной Азии / Под ред. Г. Витковской; Моск. Центр Карнеги. М.
3. Внешняя миграция русскоязычного населения Кыргызстана: проблемы и последствия (2000). Бишкек: Илим.
4. Гендерные отношения в Кыргызстане (2000). Бишкек: UNFPA.

5. Дмитриенко В.Н., Кузнецова Л.П. (2000) Проблемы оценки и регулирования процессов трудовой миграции в Кыргызской Республике // Внешняя миграция русскоязычного населения Кыргызстана: проблемы и последствия. Бишкек: Илим.
6. Идинов К. (1997) Кыргызстан в системе международных экономических отношений. Бишкек: Кыргызстан.
7. Кыргызская Республика: новые перспективы. Комплексная Основа Развития до 2010 года. Общенациональная стратегия. - Бишкек, 2001.
8. Миграция населения (2001) Вып.2: Трудовая миграция в России. Приложение к журналу «Миграция в России» / Под ред. О.Д. Воробьевой. М.
9. Примбетов С. (2000) Центральная Азия: реалии и перспективы экономической интеграции. М.: «НИК».
10. Садовская Е.Ю. (2001) Трудовая миграция как средство адаптации к экономическому кризису в Казахстане. Алма-Ата: Фалым.
11. Современная демографическая ситуация в Кыргызской Республике и альтернативы ее разрешения (2001) – Бишкек: UNFPA.
12. Чернова Е.П. (2000) Тенденции интеграции рынков труда. // Проблемы рыночных отношений в Кыргызстане. Бишкек: КРСУ.

УКРАИНА В КОНТЕКСТЕ РАСШИРЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: СТАРЫЕ И НОВЫЕ РЫНКИ ТРУДА ДЛЯ УКРАИНСКИХ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ

По данным Государственной статистики Украины на учете в государственной службе занятости на 1 июля 2004 г. состояли 1034,9 тыс. человек, а уровень зарегистрированной безработицы в процентах к трудоспособному населению трудоспособного возраста достиг 3,5%. Однако число безработных трудоспособного возраста, определенное по методике Международной Организации Труда, в 1,9 раза выше: за I квартал 2004 г. этот контингент составил 1919,7 тыс. человек, а в процентах к экономически активному населению соответствующего возраста — 9,6%. К 1 июля 2004 г. нагрузка на одно рабочее место (вакантную должность) выросла в Украине до 6 человек. Наибольших размеров этот показатель достиг в Черкасской, Тернопольской, Ивано-Франковской, Ровенской, Черновицкой, Львовской, Херсонской, Житомирской и Винницкой областях: от 14 до 11 человек [1]. Однако в действительности уровень незанятости населения еще выше. По данным мониторинга социальных изменений в украинском обществе, который проводится Институтом социологии НАН Украины с 1994 г., по состоянию на февраль 2004 г. не работали и не имели никаких источников дохода 4,7% его участников; не имели постоянного места работы, но подрабатывали в разных местах в зависимости от обстоятельств еще 6,0%, а доля зарегистрированных безработных составила 1,7%.

Неопределенность ситуации на рынке труда в Украине и необходимость самостоятельного поиска новых источников дохода для своих семей включила механизмы самоорганизации. Одним из наиболее эффективных способов выживания стала трудовая миграция жителей Украины за ее пределы. К 2004 г. опыт работы за рубежом приобрели члены 12,0% украинских домохозяйств (к 2002 г. — 10,2%). Наиболее привлекательными для трудовых мигрантов странами являются Россия и Польша, реже Германия и Чехия. Более половины работавших за рубежом жителей Украины трудоустроивались там по устной договоренности с работодателем, без юридического оформления трудового соглашения. Остальные же заключали трудовой договор либо еще в Украине, либо в стране временного пребывания. Половина из тех, кто уже имеет зарубежный трудовой стаж, собираются в течение ближайшего года вновь выехать за границу на временные заработки.

Всего по экспертным данным Министерства иностранных дел Украины на нелегальных заработках находятся более 2-х миллионов украинских граждан. По данным Министерства труда и социальной политики о количестве трудоустроенных за границей граждан Украины их число составило в 2002 г. всего 40683 человека, а в 2003 г. — 38161 че-

людей. Следует иметь в виду, что эти данные имеют отношение лишь к тем гражданам Украины, которые были трудоустроены либо непосредственно Министерством труда и социальной политики Украины через государственные центры занятости на основе соответствующих двусторонних соглашений о трудоустройстве, либо фирмами по трудоустройству, официально лицензированными Министерством труда и социальной политики Украины.

По некоторым экспертным оценкам, через регистрационные списки Министерства труда и социальной политики Украины проходят не более 5% украинцев, выезжающих за пределы страны на заработки, в частности в Россию [2, С.16].

Наибольший контингент трудовых мигрантов из Украины работает сегодня в России. По данным Федеральной миграционной службы МВД РФ Украина является самым крупным экспортером рабочей силы в Россию: из 359509 иностранцев, приехавших в Россию трудиться в 2002 году, 87874 являются украинскими гастарбайтерами. Они работали преимущественно в строительстве (24605 чел.), в сфере торговли и общественного питания (13053 чел.), транспорта (12903 чел.). [3]. Однако по оценкам Посольства Украины в Российской Федерации число трудящихся-мигрантов из Украины достигает почти 1 млн. человек, а в сезонный пик их численность еще выше. Только в Тюменской области украинцы, не являющиеся гражданами России, составляют треть контингента иностранцев, работающих в этом регионе. По данным Уполномоченного Верховного Совета Украины по правам человека, преобладающее большинство граждан Украины работают на территории России за пределами правового поля. Очень часто легализация не выгодна самим работникам, поскольку в этом случае реальная сумма заработанных денег, выплаченная работнику, будет меньше. Это приводит к тому, что 90% трудовых мигрантов заняты в сфере теневой экономики, которая контролируется преимущественно криминальными группировками. Основные районы трудоустройства украинских граждан — Москва и Московская область, Республика Коми, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа, Белгородская, Ленинградская, Ростовская области, Краснодарский и Красноярский края [2, С. 58].

Значительное число обращений по поводу нарушения прав граждан Украины поступает в консульский отдел Посольства Украины в Российской Федерации. Анализ обращений свидетельствует, что 50% нарушений касались проблем социального характера, 20% — гражданского и 15% — административного права. Наибольшее количество обращений поступило от граждан Украины, которые находятся в Москве, Московской области и приграничных районах России.

Наиболее распространенными нарушениями прав и свобод граждан на территории Российской Федерации, связанных с трудовыми правоотношениями, являются:

- нарушения правил приема на работу (без заключения договоров и контрактов);

- нарушение условий труда, в частности несоблюдение санитарных норм в местах проживания украинских трудовых мигрантов, которые должны обеспечиваться администрацией соответствующих предприятий;
- существенная разница в оплате труда в сравнении с гражданами России.

Министерство иностранных дел Украины приводит также факты отказа руководителей отдельных предприятий в трудоустройстве граждан Украины, проживающих на территории Российской Федерации, поскольку у них отсутствует гражданство России. Это, в свою очередь, вынуждает определенную часть граждан Украины ходатайствовать о приеме в гражданство Российской Федерации [2, С. 59].

Факты нарушения прав украинских трудящихся-мигрантов в России подтверждаются в их обращениях к Уполномоченному Верховного Совета Украины по правам человека, в которых речь идет о невыплате им заработной платы, нарушениях условий труда, унижения человеческого достоинства, фактах принудительного рабского труда, нарушений их прав представителями правоохранительных органов и ряде других.

По информации Посольства Украины в России к числу нарушений прав украинских трудящихся мигрантов в России является игнорирование их права на медицинскую помощь. Межправительственные соглашения о медицинском страховании граждан Украины, временно находящихся в Российской Федерации, и граждан России, временно находящихся в Украине, от 28 октября 1999 г. практически не действуют из-за несогласования методик расчетов и тарифов страхования. Серьезной проблемой для украинских трудовых мигрантов является законодательство Российской Федерации относительно банковских денежных переводов.

Правовое регулирование денежных переводов из-за границы осуществляется в соответствии с Законом Украины «О платежных системах и денежных переводах в Украине» от 5 апреля 2001 г. Право на осуществление банковских операций подобного рода получили 150 банков Украины. Однако подсчитать размеры поступающих денежных средств в силу установленного порядка не представляется возможным. По отдельным экспертным оценкам, которые приводит Уполномоченный Верховного совета Украины по правам человека, выехавшие за границу украинцы зарабатывают более 2 млрд. гривен в месяц, то есть около 400 млн. долларов США [2, С. 33]. Большая часть этой суммы возвращается в Украину. Зарботки трудовых мигрантов, превышая в несколько раз уровень доходов граждан в Украине, открывают перед ними дополнительные возможности. Значительную часть заработанных денег украинские граждане после возвращения из-за границы используют для открытия собственного дела, обеспечивая работой себя и своих родных и создавая рабочие места для других. По мнению Омбудсмана Украины государство должно законодательно закрепить упрощенную систему денежных переводов из-за границы, уменьшить оплату услуг, предоставляемых банками населению по перечислению заработанных ими средств.

Выехать временно за рубеж с целью трудоустройства намереваются 23,2% жителей Украины трудоспособного возраста. Чаще других хотели бы отправиться на временные заработки в другие страны жители западного региона страны (от 26,4% до 30,8% живущих в Прикарпатье и Буковине людей). Реже других заявляют о таком намерении жители восточного региона (16,3%).

Контингент потенциальных трудовых мигрантов формируется на одну треть из жителей сельских поселений (31,9%), вдвое реже — из обитателей малых городов с населением менее 50 тыс. человек (15,8%) и втрое реже — из живущих в поселках городского типа людей (9,3%). Таким образом, основная масса украинцев, ориентированных на временные трудовые поездки в другие страны, живет в сельской местности и небольших городах.

Предпочтительными для временной трудовой миграции странами сегодня являются Германия (13,6%), США (7,5%), Россия (5,2%), Канада (4,9%). Реже упоминается Италия (2,8%).

Наиболее часто наших соотечественников подталкивает к работе за рубежом тяжелая экономическая ситуация в стране (29,5%), желание лучше зарабатывать и жить в более цивилизованных условиях (по 25,3% соответственно), вредные для здоровья экологические условия (11,8%).

Жители Украины, собирающиеся на временные заработки за рубежом, не являются самыми неблагополучными и бедными в стране людьми. Хуже других живут как раз те, кто не намеревается выезжать за границу с какими-либо целями: 60,7% из них определяют уровень благосостояния своей семьи как низкий и очень низкий. В среднем в Украине таких бедняков в 1,4 раза меньше (44,7%).

Потенциальные гастарбайтеры характеризуются самыми высокими в Украине показателями занятости: работу имеют 58,4% потенциальных трудовых мигрантов. Среди незанятых, планирующих трудовые поездки за границу, много зарегистрированных безработных (22,5%) и временно неработающих, но ищущих работу людей (30,2%). Однако наиболее высок удельный вес неработающих среди тех, кто не собирается ни под каким видом уезжать за границу — 72,1%. Среди них каждый второй — пенсионер (48,0%), а каждый восьмой — инвалид (12,0%). Столько же (12,0%) среди них и зарегистрированных безработных.

Среди потенциальных трудовых мигрантов наиболее часто встречаются квалифицированные работники (37,8%), однако заметно реже — квалифицированные специалисты с высшим образованием (15,7%). Среди них также в 2,3 раза чаще, чем среди эвентуальных эмигрантов, встречаются лица, занятые индивидуальной трудовой деятельностью (9,8%).

Среди потенциальных трудящихся-мигрантов преобладают женщины (59,1% против 40,9%). Семейный статус типичного гастарбайтера выглядит в сравнении с другими группами населения более прочным: семью имеют 62% (против 54,4% у потенциальных эмигрантов, меньше разведенных и вдовых. У них больше несовершеннолетних детей.

Введение виз для украинцев и граждан других стран СНГ для въезда в Польшу, Словакию, Венгрию и Румынию, вступивших в Европейский Союз, может привести к сокращению миграционных потоков между ними и Украиной. Ограничение их масштабов может сопровождаться увеличением в их структуре доли нелегальной миграции в эти и другие страны, связанные Шенгенским соглашением, с одной стороны, а с другой – возрастающими нагрузками контингентов незанятых соотечественников на национальный рынок труда. Степень напряженности этой ситуации и ее развитие будут зависеть в значительной степени от уровня либерализации визового режима на западных границах Украины. Следует ожидать и изменения географии рыночных предпочтений трудящихся-мигрантов из Украины. Это вполне возможный сценарий. Не следует забывать, что миграция — это вид самоорганизующегося общественного поведения индивидов, направляемого системой их предпочтений, а среди них доминирующими являются максимизация их трудового дохода, минимизация усилий при достижении намеченных целей и оптимизация образа жизни. В любом случае российские рынки труда, как и прежде, останутся привлекательными для украинских трудящихся-мигрантов, даже если им придется поступиться ведущими позициями в пользу других стран.

Этому будут способствовать:

- культурная и языковая близость, а также общее историческое прошлое Украины и России;
- родственные связи жителей Украины и России;
- устойчивость потоков сезонной и вахтовой миграции рабочей силы из Украины в некоторые российские регионы;
- упрощенный порядок пересечения границы между Украиной и Россией;
- спрос на работников определенных профессий и квалификации на российских рынках труда.

Литература

1. Стан зареєстрованого ринку праці у квітні 2004 р. Експрес-інформація Державного комітету статистики України, № 212 від 15 червня 2004 року.
2. Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Київ, 2003.
3. Сегодня (газета). 25 апреля 2003 г.

ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН В УПРАВЛЕНИИ ПРОЦЕССАМИ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС В РАЗВИТИИ ЗАКОННЫХ ФОРМ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Петр Вальчак

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ — ЭФФЕКТИВНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ВРЕМЕННОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ

Введение

Совет Европы играет определяющую роль в установлении принципов уважения закона, демократии и уважения прав человека на нашем континенте. Последнее исключительно важно в отношении миграции.

Совет Европы не поддерживает «политику открытых дверей». Страны-участницы могут ограничивать иммиграцию. Однако это не должно происходить в ущерб основным правам человека. Если нашей целью является эффективное управление миграционными потоками в будущем, мы должны особое внимание уделять «человеческому аспекту» миграции в рамках четкой юридической позиции.

В этом отношении трудно переоценить значение и роль Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов. Эта Конвенция представляет собой уникальный многосторонний инструмент, способствующий развитию легального трудоустройства за рубежом. Более того, этот документ, принимая во внимание интересы всех участвующих сторон — стран назначения, стран происхождения, а также интересы самих мигрантов — предлагает институциональные рамки всего комплекса вопросов, связанных с зарубежным трудоустройством.

В настоящем докладе представлен исторический контекст принятия Конвенции, раскрыто его содержание и обозначены трудности, с которыми сталкиваются страны в вопросе ее ратификации.

Из истории Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов

Конвенция была открыта к подписанию 24 ноября 1977 г.¹ и вступила в силу 1 мая 1983 г. К настоящему времени Конвенция ратифицирована 8 государствами и подписана еще 6 странами².

¹ CETS No: 93.

² Конвенция ратифицирована Францией, Италией, Нидерландами, Норвегией, Португалией, Испанией, Швецией и Турцией. Еще шесть стран подписали, но еще не ра-

Решение о разработке Конвенции было принято в то время, когда привлечение иностранной рабочей силы было массовым повсеместным явлением. Этот вопрос был впервые включен в рабочую программу Комитета министров Совета Европы в 1966 г. Однако к тому времени, когда Конвенция была открыта для подписания, произошли события, которые снизили ее актуальность: в странах Западной Европы выросла безработица, что серьезно снизило потребность в привлечении труда мигрантов.

Авторы Конвенции ставили своей целью обеспечение минимальных условий достойного отношения к трудящимся-мигрантам в странах-членах Совета Европы. Наиболее важным является обеспечение возможности для трудящихся-мигрантов и членов их семей улучшить свое экономическое и социальное положение. Основная идея Конвенции заключается в ликвидации дискриминации по национальному признаку в отношении трудящихся-мигрантов и членов их семей, в какой бы из стран-членов Совета Европы они ни находились.

Как подчеркнуто в Пояснительной записке к Конвенции, ее задачей и целью является «регулирование правового статуса трудящихся-мигрантов в целях обеспечения для них, насколько это возможно, национального режима в вопросах проживания и трудовой деятельности и обеспечения социального и финансового положения этой категории трудящихся и членов их семей».

Конвенция является наиболее всеобъемлющим юридическим инструментом Совета Европы применительно к трудовой миграции. Конвенция представляет собой рамочное соглашение, касающееся наиболее важных вопросов правового статуса трудящихся-мигрантов. В то же время следует подчеркнуть, что в отношении более детальных вопросов Конвенция отсылает к положениям национального законодательства, а также различных действующих многосторонних и двусторонних соглашений.

При разработке Конвенции ее авторы учитывали все соглашения, касающиеся аналогичной категории трудящихся, особенно разработанные под эгидой ЕЭС и МОТ. В этой связи положения, содержащиеся в ст. 31 и 32 Конвенции относительно применения национального законодательства или норм международного права составлены таким образом, чтобы трудящиеся-мигранты и члены их семей могли пользоваться наиболее благоприятным правовым режимом из всех возможных.

Наконец, авторы Конвенции сочли необходимым сформулировать положения документа таким образом, чтобы в будущем была обеспечена максимальная их эффективность и развитие с учетом изменений в социально-экономической ситуации в Европе. Гибкость Конвенции была обеспечена включением положений относительно возможного ее пересмотра и учреждением для этой цели Консультативного комитета.

тифицировали Конвенцию — Бельгия, Германия, Греция, Люксембург, Молдова и Украина.

Категории лиц, на которые распространяется Конвенция

Трудящийся-мигрант определяется в Конвенции как гражданин одной Договаривающейся Стороны, которому предоставлено разрешение проживать на территории другой Договаривающейся Стороны для выполнения оплачиваемой работы.

Принимая это определение, следует особо подчеркнуть, что целью предоставления разрешения на проживание является оплачиваемая трудовая деятельность. Без этого условия работник не подпадает под действие Конвенции. Например, на иностранных студентов, которые получили разрешение на работу полный или неполный рабочий день, действие Конвенции не распространяется.

Исключены из сферы применения Конвенции приграничные рабочие³; артисты, включая артистов варьете, актеров театра и спортсменов, получивших контракт на короткий временной период, и лица других творческих профессий; моряки; стажеры⁴; сезонные рабочие⁵, а также работники, выполняющие сдельную работу для работодателя другой Договаривающейся Стороны на предприятии, зарегистрированном за пределами территории последней⁶.

Конвенция защищает «классических» трудовых мигрантов, которые переезжают из одной страны в другую на легальных основаниях для трудоустройства и временного проживания на территории последней. Эти трудящиеся-мигранты намереваются в течение определенного времени находиться на территории страны назначения и быть участником ее рынка труда. Таким образом, статус этих мигрантов должен быть относительно стабильным и надежным для того, чтобы обеспечить максимальные возможности для интеграции им и членам их семей для интеграции в принимающее общество.

Разделение обязанностей в вопросах найма трудящихся-мигрантов

Конвенция регулирует весь процесс легальной трудовой миграции, включая найм на работу, получение разрешения на въезд и пребывание,

³ Консультативный комитет определяет приграничных рабочих как граждан одной страны-члена Совета Европы, постоянно проживающих на приграничной территории их страны происхождения, куда они в принципе возвращаются каждый день, и работающих на приграничной территории соседней страны-члена Совета Европы.

⁴ Консультативный комитет дал широкое определение этой категории мигрантов, включив в нее не только лиц, получающих профессиональное базовое образование, но также граждан одной страны-участницы, прибывшие в другую страну-участницу с целью расширения языковых и профессиональных познаний, включая работу *au pairs*.

⁵ Сезонные рабочие определяются как лица, чья работа, как сдельная, так и на основании трудового соглашения, на территории другой Договаривающейся Стороны объективно зависит от времени года.

⁶ Такие работники выполняют услуги для провайдера услуг, находящегося за пределами страны-члена Совета Европы, и таким образом, в соответствии с положением, принятым Европейским Судом, и аналогичными положениями законодательства ЕС, не являются участниками рынка труда страны-члена Совета Европы, где услуги фактически произведены.

прием мигрантов, их пребывание и возвращение на родину. Однако основная часть положений касается правового статуса трудовых мигрантов, когда они находятся в стране трудоустройства, и обеспечение им равных с национальными рабочими экономических и социальных прав.

Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов определяет обязательства каждой их участвующих сторон, т.е. стран назначения (трудоустройства), стран происхождения и самих трудящихся-мигрантов.

Разделенная таким образом ответственность является условием успеха всего процесса найма иностранных работников. Именно поэтому Конвенция выступает за необходимость сотрудничества в решении всех проблем.

В этом контексте ведущая роль отведена стране назначения. От нее исходит инициатива найма иностранных работников, если того требует ситуация на внутреннем рынке труда. Таким образом, ключевым вопросом является возникновение нехватки рабочей силы на национальном рынке труда страны назначения.

Здесь мы наблюдаем совпадение интересов страны назначения (трудоустройства) и страны происхождения мигрантов. Первая заинтересована в заполнении вакансий на рынке труда путем привлечения иностранных работников, в то время как последняя стремится к смягчению своих экономических проблем, в частности, высокого уровня безработицы. Следует учитывать также другие вопросы, такие как отток высококвалифицированных работников и денежные переводы мигрантов. Для стран происхождения важно, чтобы права их граждан, работающих за рубежом, были соблюдены. С финансовой точки зрения страны происхождения очень заинтересованы в переводах денежных сбережений мигрантов. Часто переводы мигрантов составляют значительную долю бюджетов стран происхождения.

Механизм найма трудящихся-мигрантов на работу описан в главе 2 Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов.

Конвенция предусматривает найм на работу на анонимной основе (без указания конкретной фамилии) или на персональной основе (с указанием фамилии). В первом случае государство происхождения может содействовать процессу набора через посредничество своих официальных органов. Во втором случае оно может препятствовать временному отъезду своего гражданина, которого персонально приглашает на работу работодатель в стране трудоустройства.

Однако на деле право страны происхождения контролировать временную трудовую миграцию может быть не исполняется в том случае, если мигрант сначала выезжает в другую страну на основе анонимного запроса, а уже там нанимается на основании персонального запроса тем же или другим работодателем.

Статья 2 определяет формы найма на работу и роль посреднических официальных органов страны происхождения или страны назначения.

Административные расходы, связанные с набором на работу, которые несет при этом официальный орган, не должны возлагаться на мигранта.

Статья 3 разрешает проведение медицинского обследования и профессионального экзамена будущих мигрантов с целью определить, соответствует ли он требованиям предстоящей работы. При этом особо оговаривается, что расходы, связанные с медицинским обследованием и профессиональным экзаменом, не должны возлагаться на будущего трудящегося-мигранта.

Следует также подчеркнуть, что статья 5 Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов гарантирует предоставление мигрантам необходимых документов, включая трудовой контракт, до отъезда.

Заслуживает особого внимания статья 19, в соответствии с которой принимающая страна обязуется предоставить трудящимся-мигрантам, находящимся на законных основаниях на ее территории, медицинскую и социальную помощь так же, как своим гражданам.

Кроме того, во многих статьях Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов оговаривается запрет на взимание платы с мигрантов за предоставление различных документов (например, видов на жительство – статья 9).

Определение особых прав трудящихся-мигрантов

Конвенция не оговаривает специально права трудовых мигрантов. Однако эти права определены посредством межгосударственных обязательств, которые принимают на себя Договаривающиеся Стороны при ратификации документа. Можно утверждать, что особые права, вытекающие из статуса трудящегося-мигранта, воспринимаются в настоящее время как наиболее важная часть Конвенции (см. Cholewinski, 1997, с.222; 2000, с. 709-753; Guild, 1999).

Так, статья 6 оговаривает право мигранта на информацию до того, как он или она выезжает из своей страны, включая право на заключение трудового контракта и получение информации об условиях проживания и возможностей воссоединения с семьей. Получение этой информации дает мигранту ощущение большей уверенности, защищенности и уважения. То, что мигранты с трудом интегрируются в принимающем обществе и фактически оказываются изолированными, очень часто является результатом их слабой информированности о своих правах и обязанностях.

Статья 4 исключительно актуальна для сегодняшней Европы: она касается права на выезд из страны происхождения и на въезд в страну назначения по получении разрешения на работу там. После того, как трудящийся-мигрант оформил все необходимые документы для начала трудовой деятельности в стране назначения, он или она получает право на въезд. В принципе — хотя это специально не оговорено в Конвенции — тот же порядок применяется в отношении повторного въезда в страну назначения после короткого отсутствия. Документы, необходимые трудящемуся-мигранту, должны быть оформлены не только в кратчайшие

сроки, но также бесплатно или по уплате суммы, не превышающей административных расходов. Права мигрантов могут ограничиваться по соображениям национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья населения или общественной морали.

Статья 10 касается приема трудящихся-мигрантов. Наиболее важный момент здесь — равные права с национальными работниками в получении помощи со стороны социальных служб. Указывается также на необходимость обеспечения мигрантам возможности свободно отправлять культ в соответствии с их верой. Статья 11 определяет необходимость выполнения мигрантами своих обязательств в стране происхождения (в частности, в отношении выплат алиментных сумм).

В статье 16 устанавливается очень важное право на равные условия труда с национальными работниками. Широта понятия «условия труда» не раскрывается, однако, в этом вопросе следует руководствоваться стандартами МОТ. Учитывая общий дух Конвенции, «условия труда» понимаются в широком плане: не просто как количественные нормы выработки, часы работы, премии и увольнения, но все аспекты, имеющие отношение к статусу рабочего.

Право на перевод сбережений фиксируется статьей 17, которая также требует от государств гарантировать мигрантам сохранения права перевода сумм, которые подлежат выплате трудящимся-мигрантам, и после их отъезда из принимающей страны.

Статья 18, развивающая эту тему, гарантирует предоставление мигрантам такого же режима, как и своим собственным гражданам, в области социального обеспечения, в соответствии с национальным законодательством и двусторонними и многосторонними соглашениями.

В отношении предотвращения несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний трудящиеся-мигранты пользуются теми же правами и защитой, что и национальные работники, — об этом говорит статья 20. Трудящийся-мигрант, ставший жертвой несчастного случая на производстве или подвергшийся профессиональному заболеванию на территории принимающего государства, должен пользоваться теми же возможностями профессиональной реабилитации, что и национальные трудящиеся. Аналогично контроль условий труда должен осуществляться на основе, исключающей дискриминацию (статья 21). В случае смерти трудящегося-мигранта в результате несчастного случая на производстве, принимающее государство должно принять меры по оказанию необходимой помощи и содействия в транспортировке тела на родину (статья 22).

В том, что касается истечения срока трудового контракта, его предварительного расторжения или увольнения, статья 24 Конвенции предписывает, чтобы трудящемуся-мигранту был предоставлен режим, не менее благоприятный, чем тот, которым пользуются национальные трудящиеся. В случае же, если трудящийся-мигрант теряет работу не по своей воле, принимающее государство должно содействовать его повторному трудоустройству (статья 25).

Равные права с национальными трудящимися касаются также: пользования услугами служб занятости, причем не только для самого трудящегося-мигранта, но и для членов его семьи, которым предоставлено право на въезд в страну (статья 27); права объединения в профсоюзы (статья 28) и участия в жизни предприятия (статья 29).

Однако принципиально важным правом трудящихся-мигрантов является право на получение разрешения на работу и вида на жительство (статьи 8 и 9), а также на ограниченную поддержку в случае безработицы⁷ и право на воссоединение семей (статья 12).

Трудоустройство

Конвенция не содержит положений, специально оговаривающих право трудящихся-мигрантов на трудоустройство. На самом деле ряд статей Конвенции подразумевает, что в этом вопросе национальный суверенитет не может быть нарушен никоим образом.

Статья 8 Конвенции говорит о том, что если государство разрешает трудящемуся-мигранту въезд на свою территорию для выполнения оплачиваемой работы, оно должно предоставить ему или ей разрешение на работу на срок не менее одного года. Там же говорится, что «разрешение на работу, выданное в первый раз, не может, как правило, обязывать трудящегося-мигранта работать на одного и того же работодателя или в одной и той же местности более чем один год». Это положение определяет степень защиты прав мигранта.

Продление разрешения на работу осуществляется на период не менее одного года. Вид на жительство выдается на период не менее того, в течение которого действительно разрешение на работу и продлевается в соответствии с последним. Документы выдаются и продлеваются бесплатно или по уплате сумм, не превышающих исключительно административные расходы. Оба положения являются объектом национального законодательства.

Обязанностью принимающего государства (статья 8, п.1) является предоставление разрешения на работу и продление его тем мигрантам, которые получили разрешение на въезд в страну для выполнения оплачиваемой работы. С другой стороны, мигрант обязан иметь трудовой контракт или конкретное предложение о работе еще до отъезда в принимающее государство (статья 5), таким образом, мигранты, въезжающие в страну в поисках работы «на месте», не подпадают под защиту Конвенции.

Это положение подкрепляется статьей 4, п.1, которая предоставляет трудящемуся-мигранту «право въезжать на территорию одной из Дого-

⁷ Гуилд (Guild, 1999) разъясняет, что статья 9, п.4 предназначена для защиты системы социального обеспечения принимающих стран, однако, она находится в противоречии с положениями Европейской Конвенции о правах человека и нормами МОТ (например, Конвенция № 97 1949 г. о трудовой миграции в статье 8 запрещает отсылать на родину трудящегося-мигранта, имеющего долгосрочное разрешение на работу, в том случае, если он не в состоянии выполнять свои обязанности по причине болезни или травмы, полученной после въезда).

варивающихся Сторон с целью выполнения оплачиваемой работы» только «после получения предварительного разрешения и при наличии необходимых документов».

Наконец, в соответствии со статьями 25 и 27, п.2, государственные органы принимающей страны должны содействовать повторному трудоустройству трудящихся-мигрантов, которые потеряли работу по причинам, не зависящим от их воли (таким как сокращение штатов или продолжительная болезнь), и обеспечить их право пользоваться услугами служб занятости наравне с национальными трудящимися.

Проживание

В целом Совет Европы прочно увязывает право на проживание трудящегося-мигранта в принимающей стране с его трудоустройством там. Заметим, что для стран ЕС, где свободное трудоустройство граждан Европейского сообщества в любой стране ЕС является составной частью основополагающего принципа свободы передвижения, право на проживание является лишь само собой разумеющимся, если получена работа (см. Groenendijk и др., 1998).

Статья 9 Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов указывает, что вид на жительство выдается на период, равный периоду разрешения на работу, либо бесплатно, либо по уплате суммы, покрывающей исключительно административные расходы. В том случае, если разрешение на работу не содержит указаний о сроке окончания его действия, вид на жительство выдается, как правило, на один год (статья 9, п.2). Таким образом, право на жительство неразрывно увязано с правом на работу, которое, в свою очередь, является предметом усмотрения страны пребывания.

Конвенция является единственным инструментом Совета Европы, который предоставляет ограниченное право на проживание трудящимся-мигрантам после окончания их работы. Согласно п. 4 статьи 9, в том случае, если трудящийся-мигрант оказывается безработным в связи с неспособностью выполнять свои профессиональные обязанности по причине продолжительной болезни, несчастного случая или другим не зависящим от него обстоятельствам, он может в течение пяти месяцев находиться на территории принимающего государства и рассчитывать на его помощь в повторном трудоустройстве. Статья 25 требует от принимающего государства обеспечения профессиональной переподготовки и реабилитации такого трудящегося-мигранта, если он изъявляет намерение продолжать работать в этом государстве.

В то же время принимающее государство не обязано разрешать трудящемуся-мигранту оставаться в стране на период, превышающий период выплаты пособия по безработице, даже если он превосходит пять месяцев. Пункт 4 статьи 9 подвергался критике по ряду причин, основная из которых связана с тем, что мигрант лишается права находиться в стране в то время как он еще продолжает получать пособие по безрабо-

тице. Однако следует учитывать жесткий принцип Совета Европы, согласно которому трудящиеся-мигранты и члены их семей, проживающие в стране, где они работают, не имеют право на неограниченный срок пребывания.

Вид на жительство может быть отозван по причинам национальной безопасности, общественного порядка и нравственности, по причинам охраны здоровья населения или если мигрантом не выполняется какое-либо существенное условие предоставления или законности вида на жительство. Тем не менее, государство обязуется предоставлять трудящемуся-мигранту, вид на жительство которого был отозван, реальное право на апелляцию в судебном или административном органе (статья 9).

Все права, связанные с проживанием трудящегося-мигранта, жестко увязаны в Конвенции с его трудоустройством, за небольшими исключениями, указанными в п. 4 статьи 9. В связи с этим Комитетом Министров был принят ряд рекомендаций странам-членам Совета Европы об обеспечении безопасности проживания иностранных граждан, имеющих долгосрочный вид на жительство (в 2000 г.), о правовом статусе въезжающих в страну с целью воссоединения семей (в 2002 г.), о содержании лиц, ищущих убежище (в 2003 г.) и др. (см. Peers и др., 2000).

Воссоединение семьи

Воссоединение семьи является исключительно важным социальным принципом. Человек не может воспользоваться в полной мере своими основными правами до тех пор, пока не обеспечена защита социальному окружению, в котором он находится. Семья представляет собой самую близкую часть этого окружения. Право трудящихся-мигрантов на воссоединение с семьей является исключительно важным не просто для них самих и членов их семей, но также в контексте того, что реализация этого права вносит существенный вклад в сохранение социальной стабильности как в принимающих странах, так и в странах выезда⁸.

Конвенция оговаривает право воссоединения с семьей для супруга (супруги) трудящегося-мигранта и его несовершеннолетних не состоящих в браке детей (статья 12, п. 1). Право воссоединения с семьей распространяется на детей, пока они рассматриваются как несовершенно-

⁸ Р. Шолевински справедливо отмечает, что «право на воссоединение семей юридически признано в большинстве европейских стран-импортеров рабочей силы, хотя оно реализуется не везде одинаково и часто ограничено определенными условиями. Вообще говоря, под определение «семья» в контексте воссоединения семей подпадают супруг(а) и несовершеннолетние дети. В ряде стран необходимым требованием является, чтобы трудящиеся-мигранты работали и жили в принимающей стране в течение некоторого времени (обычно один год) и располагали подходящим жильем для того, чтобы их семьи получили право присоединиться к ним. Дополнительными условиями, оговаривающими право на воссоединение с семьей, является наличие средств для ее содержания и хорошее состояние здоровья прибывающих членов семьи. Предусматриваются также ограничения в доступе на рынок труда для членов семьи, что на практике часто является решающим фактором в принятии решения о разрешении на въезд членам семьи трудящегося-мигранта» (Cholewiński, 1997, с. 334).

летние в соответствии с законодательством принимающего государства и находятся на содержании трудящегося-мигранта. Специально оговаривается условие, что дети не должны состоять в браке. Важно, что в Конвенции речь идет о несовершеннолетних детях, в то время как конкретный возраст не оговаривается. Таким образом, находящиеся на содержании родителей дети в возрасте 21 года могут быть исключены из этого права, если трудящийся-мигрант работает в стране, где совершеннолетие законодательно наступает раньше этого возраста.

Обязательным условием является законная занятость мигранта и наличие жилья, рассматриваемого как нормальное для национальных трудящихся в местности, где он работает. Принимающее государство может предусматривать период ожидания, который не должен превышать 12 месяцев. Условия въезда членов семьи аналогичны тем, которые применяются к самому трудящемуся-мигранту. Принимающее государство может путем специального заявления поставить воссоединение семьи в зависимость от наличия у трудящегося-мигранта стабильных доходов, достаточных для содержания его семьи. Однако возможна и временная отмена этого положения.

Принципиально важным является п. 3 статьи 12, который разрешает Договаривающимся Сторонам временно отказаться от выполнения обязательств, связанных с правом на воссоединение семей на какой-то части своей территории. Это положение было дополнительно введено в статью 12 на заключительной стадии переговоров с целью учета особого положения ряда государств, которые не в состоянии увеличить прием мигрантов без ущерба для их размещения, образования и здравоохранения.

Для того, чтобы ограничить возможные злоупотребления, статья 12 оговаривает, что ограничение права на воссоединение семей может носить только исключительный, временный характер и может касаться только части территории, но не всей страны (см. Peers, 1998, с.1239-1242). Более того, Генеральный секретарь Совета Европы должен быть проинформирован о намерении введения временного отказа в праве воссоединения семей специальным заявлением, в котором указываются «особые причины, обосновывающие этот отказ в отношении способности по приему». Кроме того, статья 33, п. 6 предусматривает заседание Консультативного Комитета по инициативе любой из Договаривающихся Сторон, когда применяются положения п.3 статьи 12.

Защита от высылки

Угроза высылки из страны может быть серьезной помехой реализации прав на жительство, которые гарантируются трудящемуся-мигранту. Однако страны-члены Совета Европы не имеют права высылать иностранцев просто по своему желанию; они могут применить это право только при условии наличия определенных критериев. В Протоколах Европейской Конвенции о правах человека есть положения, специально регламентирующие защиту иностранных граждан от высылки. Статья 4 Протокола № 4 запрещает коллективную высылку иностранцев.

Статья 1 Протокола № 7 предоставляет право законно проживающим в стране иностранным гражданам противостоять своей высылке, т.е. выдвигать доводы, опровергающие причины высылки, требовать пересмотра решения и защищаться публично перед властями. Право на пересмотр, однако, не означает, что дело должно рассматриваться независимыми экспертами. Пересмотр может осуществляться тем же юридическим или административным органом, который вынес первое решение. Более того, не оговаривается условие необходимости приостановить или отсрочить высылку до того момента, пока не состоится рассмотрение апелляции. Помимо этих Протоколов (не все страны, присоединившиеся к Европейской Конвенции о правах человека, ратифицировали эти Протоколы), ряд положений самой Европейской Конвенции о правах человека также могут быть основанием для иностранных граждан при опротестовании решения об их высылке из страны⁹.

В отличие от статьи 1 Протокола №7 Европейской Конвенции о правах человека, Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов предусматривает более серьезные меры защиты мигрантов, ограничивая причины их высылки лишь несколькими особо существенными. Впрочем следует напомнить, что эти инструменты применимы только к тем иностранцам, которые являются гражданами стран, присоединившихся к Конвенции.

Основные причины высылки – общие для всех этих соглашений – связаны с соображениями национальной безопасности, общественного порядка и нравственности. Эти инструменты предоставляют иностранным гражданам и трудящимся-мигрантам процессуальную защиту против высылки, а также право апеллировать к суду, независимым службам или лицам (статьи 3, 19, 9). Однако Конвенция не содержит четких положений в отношении приостановки решения о высылке до рассмотрения протеста мигранта.

В целом, положения этих документов обходят молчанием вопрос о высылке по экономическим причинам. Как отмечалось выше, Конвенция лишь обязывает принимающую страну разрешить трудящемуся-мигранту оставаться в ней в случае вынужденной безработицы, но только на ограниченный период времени — пока он получает пособие по безработице.

Надзор над применением Конвенции

Применение Конвенции контролируется Консультативным Комитетом, который учреждается в соответствии со статьей 33.

Кроме того, периодически составляются доклады, содержащие информацию о состоянии законодательных и нормативных актов относительно трудящихся-мигрантов в странах, присоединившихся к Конвенции. К настоящему времени Комитет опубликовал семь таких докладов.

⁹ Например, иностранные граждане не могут быть насильно возвращены в страну происхождения, если в таком случае их жизни угрожает опасность если там они рискуют встретиться с отношением, противоречащим статье 3 Европейской Конвенции о правах человека.

Сводный доклад, который готовит Консультативный Комитет для представления Комитету Министров Совета Европы, основывается на национальных докладах. Для облегчения этой работы Договаривающиеся стороны регулярно приглашаются на заседания Консультативного Комитета с докладами о состоянии национального законодательства в отношении тех вопросов, на которые распространяется действие Конвенции (статья 33, п. 7).

Консультативный Комитет

Консультативный Комитет был учрежден в 1984 г. с целью мониторинга национальных законодательств и практики в тех областях, на которые распространяется действие Конвенции. В соответствии со статьей 33, его обязанности заключаются в следующем:

- рассматривать любые предложения, вносимые Договаривающимися сторонами в целях содействия или совершенствования применения Конвенции, а также любые предложения о внесении в нее поправок;
- в случае необходимости доводить до сведения Комитета Министров рекомендации и предложения относительно применения Конвенции;
- периодически представлять в Комитет министров доклад, содержащий сведения о состоянии законодательных и нормативных актов, действующих на территории Сторон и касающихся областей, регулируемых Конвенцией.

На своей первой встрече 5–6 апреля 1984 г. Консультативный Комитет пришел к соглашению о том, что подготовка периодических докладов Комитету Министров позволит изучить ситуацию в присоединившихся странах и — если в этом будет необходимость — выявит рекомендации по улучшению условий применения Конвенции. В соответствии с этим Консультативный Комитет принял решение о представлении странами-участницами докладов о применении положений Конвенции по запросу Генерального секретаря Совета Европы.

Консультативный Комитет со всей ответственностью подошел к своей роли.

Он принял решение о постепенном подходе, что означало проработку каждого положения Конвенции сначала с точки зрения обязательств сторон, которые возникали в связи с присоединением к Конвенции, и предоставляя определенный период времени для приведения законодательства и исполнительной практики Договаривающихся Сторон в соответствие с интерпретацией Конвенции, и только после этого анализировались доклады государств и делалось заключение о полноте применения Конвенции.

Статья 8: Разрешение на работу. Во втором, четвертом и пятом докладах Комитет выявил различную практику выдачи разрешений на работу в контексте Конвенции. Это:

- выдача разрешения на работу одновременно с видом на жительство;
- выдача разрешения на работу по совместному запросу нанимаемого и нанимателя или как условие подписанного трудового контракта;

- требование предоставления разрешения на работу до въезда в страну;
- совмещение разрешения на работу и вида на жительство в одном документе;
- выдача первого разрешения на работу сроком на один год, что привязывает работника к определенному виду работ, но не определенному работодателю, или на период до одного года, и в таком случае работник «привязывается» к определенному работодателю;
- разрешение на работу, которое привязывает работника к определенному работодателю как первоначально, так и при продлении;
- подтверждение разрешения на работу через наличие вида на жительство через короткие промежутки времени;
- требование в отношении работника, который прекратил работу в течение первого года, вновь полностью пройти процедуру оформления документов для получения второго разрешения на работу;
- ситуация на рынке труда как основание для не-продления разрешения на работу;
- требование наличия достаточного дохода и жилья для продления разрешения на работу.

Консультативный Комитет придерживается гибкой позиции в отношении выдачи разрешений на работу и предоставляет право Договаривающимся Сторонам выбирать критерии и вводить ограничения до тех пор, пока они не становятся неопределенными или чрезмерными.

Статья 9: Вид на жительство. Комитет выявил следующие практики, находящиеся в соответствии с Конвенцией:

- продление вида на жительство несмотря на отсутствие работы на сроки, превышающие предусмотренные статьей 9;
- положение, при котором болезнь и отсутствие работы не влияют на право жительства;
- применение ссылки на общественный порядок при решении вопроса о выдаче вида на жительство;
- выдача постоянных видов на жительство;
- выдача видов на жительство на срок 10 лет и возобновляемых по требованию владельца;
- выдача видов на жительство на срок, соответствующий сроку разрешения на работу;
- освобождение от необходимости получать вид на жительство при наличии разрешения на работу;
- взимание небольших сумм за выдачу и продление видов на жительство;
- аннулирование вида на жительство только по соглашению со Службой допуска иностранных граждан;
- отзыв вида на жительство на основании установленного обмана и мошенничества;
- отзыв вида на жительство на основании действий, противоречащих национальной безопасности, общественному порядку или способных

нанести ущерб отношениям принимающего государства с другими странами, а также вовлечения в противозаконные действия и совершения преступления, за которое вынесен приговор о тюремном заключении на срок более 1 года;

– наличие у мигрантов права опротестовывать отзыв или аннулирование вида на жительство.

Многочисленно Комитету приходилось принимать решения о том, может ли более мягкий режим выдачи вида на жительство считаться соответствующим Конвенции. Каждый раз Комитет выносил решение о том, что такая позиция может быть принята. Однако и в этом вопросе Консультативный Комитет отдавал приоритет национальному законодательству, особенно в вопросах, касающихся национальной безопасности, криминальной деятельности или обмана. В этих случаях практика ужесточения политики предоставления вида на жительство признавалась соответствующей положениям Конвенции.

Юридические проблемы, касающиеся ратификации Конвенции

Конвенция открыта для подписания только государствами-членами Совета Европы (статья 34). Прочие страны не могут присоединиться к ней.

Любая страна-член Совета Европы, желающая присоединиться к Конвенции, должна выполнить ряд условий. Так, она должна признать так называемые обязательные положения, т.е. статьи 4, 8, 9, 12, 16, 17, 20, 25 и 26. Далее, Конвенция разрешает присоединившимся государствам делать ряд оговорок в отношении положений существа, содержащихся в главах II – IV (всего 29 статей), но оговорки могут касаться не более девяти статей в общей сложности (статья 36).

Достижения соответствия национального законодательства положениям Конвенции требует определенной организационной, структурной и законодательной работы со стороны страны-кандидата. Такая страна в обязательном порядке должна соответственно пересмотреть свое законодательство и учредить миграционную службу.

Именно поэтому желательно, чтобы каждая страна-кандидат после подписания Конвенции, но до ее ратификации проанализировала соответствие своего национального законодательства Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов. Это позволит оценить, насколько применение положений национального законодательства может соответствовать взятым на себя обязательствам в связи с присоединением к Конвенции с точки зрения соблюдения основных прав трудящихся-мигрантов, особенно в трех вопросах: трудоустройство, личная безопасность и воссоединение с семьей. Важно также, чтобы национальное законодательство обеспечивало трудящимся-мигрантам равные права с национальными трудящимися, как это предусматривается Европейской Конвенцией о правовом статусе трудящихся-мигрантов.

Одним из важных аспектов ратификации Конвенции является ее взаимосвязь с законодательными актами Европейского Сообще-

ства¹⁰. Как было подчеркнуто в докладе 1991 г., Конвенция представляет собой мост между более либеральными нормами Европейского Сообщества, которые обеспечивают защиту только для граждан стран Сообщества, и необходимостью эффективной защиты прав трудящихся из стран-членов Совета Европы, которые не входят в ЕС (de Larq, 1991). В этом отношении Конвенция может рассматриваться как важный инструмент сокращения различий и дискриминации в отношении рабочих из стран-членов Совета Европы, когда они живут и работают в странах-членах Европейского Союза. Однако Конвенция может эффективно выполнять эту роль только в том случае, если она подписана и ратифицирована большим числом стран ЕС (Cholewiński, 1997, p. 223-224).

Наконец, анализ соответствия национального законодательства положениям Конвенции должен включать более широкие вопросы в свете общих принципов конвенций Совета Европы, касающихся прав человека.

Заключения

Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов представляет собой важный механизм, обеспечивающий достижение целей экономического и социального прогресса не только стран-участниц, но и их граждан. Для трудящихся-мигрантов и членов их семей исключительное значение имеет предоставляющаяся возможность улучшения их экономического и социального положения. Однако важность Конвенции ограничивается тем, что число стран, присоединившихся к ней, невелико.

Важно отметить, что значение Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов существенно возросло бы, если бы ее ратифицировали другие члены Совета Европы. Это было бы серьезным вкладом в сокращение существующего разрыва в правах, которыми пользуются граждане стран-членов ЕС, работающие в других странах ЕС, и мигранты из стран-членов Совета Европы, работающие и проживающие на законных основаниях в государствах ЕС, в частности, стран-кандидатов в ЕС (Болгария и Румыния), стран, очевидно заинтересованных во вступлении в ЕС (Молдова и, может быть, Украина), равно как и стран, пока не ставящих вопрос о вступлении в ЕС (Россия и другие страны, прежде составлявшие СССР).

Наконец, следует подчеркнуть, что более высокая степень участия в Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов может иметь важное положительное значение для заключения двусторонних соглашений по трудовой миграции.

¹⁰ В этой связи можно напомнить заявление Европейской Комиссии от 7 марта 1985 г. «Разработка общей политики Сообщества в области миграции», где говорится: «Ратификация государствами-членами ЕС Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов ... представляла бы собой важный шаг в деле обеспечения больших гарантий соблюдения прав трудящихся-мигрантов...».

Литература

1. Cholewiński R. (1997) *Migrant Workers in International Human Rights Law: Their Protection in Countries of Employment*. Oxford: Clarendon Press.
2. Cholewiński R. (2000) Economic and social rights of refugees and asylum seekers in Europe // *Georgetown Immigration Law Journal*, Spring 2000.
3. Guild, E. (1999) *The European Convention on the Legal Status of Migrant Workers (1977): An Analysis of its Scope and Benefits*. Strasbourg: Council of Europe, Doc. CDMG (99) 11.
4. Groenendijk, K., E. Guild and H. Dogan, (1998) *Security of residence of long-term migrants: A comparative study of law and practice in European countries*. Strasbourg: Council of Europe.
5. Peers, S., R. Barzilay, K. Groenendijk and E. Guild (2000) *The Legal Status of Persons Admitted for Family Reunion: A comparative study of law and practice in some European states*. Strasbourg: Council of Europe.
6. Peers S. (1998) *Building Fortress Europe: The Development of EU Migration Law* // *35 Common Market Law Review*, pp. 1235-1272.
7. H. de Lary, (1991) *La Convention Européenne Relative au Statut Juridique du Travailleur Migrant: les obstacles à sa ratification – l'extension de son champ d'application*, Doc. T-MG (91) final. Strasbourg, Council of Europe.

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ПРИНЦИПАМИ
ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ 1977 Г.
О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ТРУДЯЩИХСЯ МИГРАНТОВ**

Введение

Целью данного доклада является взгляд на Европейскую Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов, которая была впервые открыта для подписания в 1977 году и подтвердила свою значимость и важность в Европе при движении в следующее тысячелетие «через призму» интересов Российской Федерации. Первоначально решение создать Конвенцию возникло в период всплеска миграции в Европу (1966 г.)

В настоящее время Российская Федерация — довольно скромный участник международных миграционных потоков. Российская трудовая миграция с 1990-х гг. имела стабильный по численности трудящихся-мигрантов уровень. Российская экономика использовала ежегодно около 300 тыс. легальных иностранных работников (в основном из Украины, Китая и Турции), прежде всего, в строительстве, торговле, промышленности и сельском хозяйстве, сконцентрированных, в основном, в Москве (20%) и нефтедобывающих Сибирских регионах. Что касается экспорта российской рабочей силы, то его уровень стабилен — до 50 тыс. человек, сумевших трудоустроиться через зарегистрированные в РФ посреднические фирмы, большей частью это моряки в «морские» страны и от 60 до 100 тыс. ежегодно выезжающих за рубеж на постоянное место жительства обычно с желанием поменять свое гражданство. В настоящее время только в Германии (ныне основной стране для российских эмигрантов) около 360 тыс. человек с российскими паспортами были учтены в качестве избирателей на выборы в российский Парламент 7 декабря 2003 г.

К моменту, когда была открыта к подписанию Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся мигрантов, произошли события, которые сделали менее ясным ее немедленное значение, наиболее важные из них — рост уровня безработицы по всей Западной Европе, который привел к резкому сокращению всех занятых, как и мигрантов. Однако Европа за последние 10 лет включила в Совет Европы новые демократии, вплоть до таких далеких, как республики Закавказья.

В этой новой Европе, к которой, безусловно, принадлежит и Россия, Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов обеспечивает достаточно полезный механизм регулирования некоторых аспектов новой волны трудовой миграции, который, мы уверены, мог бы создать достаточно благоприятные условия для российских трудящихся, мигрирующих в Европу.

Решение создать Европейскую Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов (далее Конвенцию) было принято в то время, когда найм иностранной рабочей силы в Европе был повсеместным явлением. Что касается России, то она находится еще в начале пути по открытию европейского рынка труда, однако, мы надеемся, что намерения российских официальных лиц и ученых изучить данную ситуацию являются весьма своевременным.

Мы понимаем, что Европейская Конвенция не является единственным документом, регулирующим миграционные процессы в Европе. Постольку поскольку, она рассматривает социально-экономические права трудящихся, то Конвенция приведена в соответствие и раскрывает особенности некоторых статей Европейской Социальной Хартии. Рассматривая право мигрантов на пребывание, Совет Европы принял и другой документ – Конвенцию по обживанию. Вопрос о правах трудящихся-мигрантов на социальные гарантии рассматривается более подробно в другом документе – Европейской Конвенции по социальному обеспечению. Мы здесь проанализируем сопоставимость с российским законодательством только Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов.

Как вы знаете, к настоящему времени Конвенция была подписана 12 странами-членами Совета Европы, а ратифицирована только 8 членами. С целью определить политические причины и практические вопросы, связанные с подписанием и ратификацией этой Конвенции, Совет Европы послал опросник соответствующим правительственным подразделениям, неправительственным организациям и экспертам-юристам во все страны-члены, которые подписали либо ратифицировали Конвенцию, так же как и подобного типа адресатов по выбору в те страны-члены, которые не подписали и не ратифицировали Конвенцию, включая новые страны-члены. Результаты этого опроса помещены в последнюю часть этого раздела данного доклада, что устанавливает правовые и политические суждения по поводу подписания, ратификации и применения этой Конвенции. Мы можем выразить надежду, что благожелательное отношение российских властей к Конвенции возникнет с целью присоединиться к ней как к механизму, защищающему российских трудящихся-мигрантов в Европе, несмотря на медленный процесс ее подписания и особенно ратификации. Как нам кажется, после присоединения РФ к этой Конвенции некоторые миграционные процессы могли бы быть расширены в европейской части СНГ. С другой стороны, европейцы, работающие на территории РФ, смогут улучшить свое положение.

Конвенция была ратифицирована Францией, Италией, Нидерландами, Норвегией, Португалией, Испанией, Швецией, Турцией. Четыре других страны-члена подписали её, но не ратифицировали: Бельгия, Германия, Греция, Люксембург.

Основные препятствия к принятию Конвенции в российском законодательстве по трудящимся-мигрантам

Прежде всего, мы должны проанализировать 9 обязательных статей, упомянутых в статье 36 Конвенции «Оговорки», которая устанавли-

вает, что любая Договаривающаяся Сторона может в момент подписания или сдачи на хранение своего документа о ратификации, принятии или одобрении, сделать одну или несколько оговорок в отношении не более чем 9 статей глав II, IV включительно, за исключением статей 4, 8, 9, 12, 16, 17, 20, 25, 26. Таким образом, мы начнем наш анализ со статьи 4 (право на выезд — право на въезд — административные формальности), где упомянуто, что каждая Договаривающаяся Сторона гарантирует трудящимся-мигрантам следующие права:

- право покинуть территорию Договаривающейся Стороны, гражданами которой они являются;
- право въезжать на территорию одной из Договаривающихся Сторон с целью выполнения оплачиваемой работы после получения предварительного разрешения на это и при наличии необходимых документов.

Формально Закон РФ «О правовом статусе иностранных граждан» от июля 2002 г., введенный в действие с 1 ноября 2002 г. (в дальнейшем — Закон 2002), даёт иностранным работникам возможность въезжать в РФ по квотам и имеет сужающий характер ввиду самих квот.

Также в Статье 3 Закона 2002 оговорено, что документы, требующиеся для трудящегося мигранта для миграции, должны быть выданы ему как можно скорее и бесплатно или же с оплатой, но в сумме, не превышающей их административных расходов. Очень трудно обсуждать проблему административных расходов без сравнения соответствующих сумм с уровнем благосостояния в РФ. Официально установленный минимальный размер оплаты труда к моменту изменения Закона был 600 руб. (17,2 евро). По нашему мнению, такие суммы, как 200 рублей за разрешение на временное проживание и 300 рублей за разрешение на постоянное проживание (соответственно, 5,7 евро и 8,7 евро) являются допустимыми, но 3000 рублей и 1000 рублей за каждого человека (80 евро и 28 евро соответственно), которые должны быть заплачены за использование иностранной рабочей силы и личное разрешение на работу слишком велики, особенно для трудящихся-мигрантов из бывших республик СССР. По Закону 2002 эти суммы должны быть оплачены работодателем, но фактически затем они вычитаются из заработной платы трудящихся-мигрантов.

Кроме того, мы должны обратить внимание на Статью 9 («Вид на жительство»), где Европейская Конвенция предоставляет подобные права членам семей мигрантов, такие, как вид на жительство, которые, в соответствии с нормами национального законодательства должны быть выданы и, если необходимо, - продлены на срок не менее одного года. Они должны быть выданы или продлены бесплатно или по уплате суммы, покрывающей исключительно административные расходы. Формулировки Европейской Конвенции по правам трудящихся-мигрантов относятся также к членам семей трудящихся-мигрантов, которым разрешено присоединиться к ним в соответствии со Статьей 12 конвен-

ции («Воссоединение семьи»). По российскому законодательству семьи мигрантов не упоминаются прямо, но на практике работодатели предпочитают получать разрешения только для самих работников лишь за исключением высшего административного персонала.

Что касается перевода сбережений трудящегося-мигранта (Статья 17 Конвенции), то в российском законодательстве нет никаких запретов, ни дополнительного контроля за суммами, переводимыми мигрантами, но наша современная банковская инфраструктура недостаточно гибка и, может быть, ввиду использования посредников или неповоротливости крупных российских банков, платёж за использование банковских каналов для таких мигрантских переводов составляет 10% для небольших сумм, которые, как правило, и переводят трудящиеся-мигранты. В то же время в России не существует законодательства, защищающего интересы трудящегося-мигранта в области переводов (хотя наблюдается тенденция к некоторому прогрессу в этой области), именно поэтому на практике трудящиеся-мигранты часто используют неофициальные каналы (родственников и друзей) для передачи с их помощью таких сумм наличными на их родину.

Как нам думается, наиболее сложной проблемой является проблема повторного трудоустройства. В Европейской Конвенции о трудовом статусе трудящихся-мигрантов в Статье 25 («Повторное устройство на работу») и частично в Статье 8 п.2 («Разрешение на работу») трудящийся-мигрант должен иметь право на повторное трудоустройство, если он теряет свою работу по причинам, не связанным с его волей, таким, как случаи безработицы или продолжительного заболевания. В этих случаях компетентные органы власти принимающего государства содействуют его повторному трудоустройству. В российском Законе 2002 такая ситуация не оговорена прямо, но такой трудящийся-мигрант должен поменять свои документы на нового работодателя без изменения региона своей трудовой деятельности (Статья 2 Закона 2002), и в это время он не может выезжать из региона, оговоренного официальным разрешением.

Также в Статье 25 п.2 Конвенции указано, что государство должно содействовать мерам, необходимым для обеспечения профессиональной переподготовки данного трудящегося-мигранта при условии, что он изъявляет намерение продолжать работу в принимающем государстве. Главной идеей российского регулирования пребывающих трудящихся-мигрантов является использование иностранной рабочей силы только на временной основе. Естественно, существуют некоторые пути для адаптации мигранта в РФ (бракосочетание, статус беженца, политическое убежище и т.д.). Кроме того, некоторые льготы могут быть использованы русскоязычными группами из бывшего СССР, как это выражено в Законе 2002. Также есть правило оплаты работодателем обратных билетов (покрытие транспортных расходов), используемых в случае высылки (Статья 18.5 Закона 2002). Далее мы должны заметить, что в нашем законодательстве не существует специально оговоренного времени для

повторного трудоустройства. Оно возможно только в течение периода первого контракта на работу.

Таким образом, мы видим, что существуют серьезные препятствия для применения либеральной привлечения иностранной рабочей силы в России, так же как и для эффективной защиты прав трудящихся-мигрантов при существующем российском законодательстве.

Обзор «необязательных» статей Европейской Конвенции в сопоставлении с соответствующими положениями российского законодательства

Мы думаем, что «необязательные» статьи Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов также имеют практическую важность для использования механизма регулирования миграционных процессов по всей Европе. Хотя эти статьи не являются полностью обязательными для присоединившихся к Конвенции стран, тем не менее они имеют существенное значение для идеи Конвенции в целом. Тут мы должны подчеркнуть некоторые различия между европейским и российским регулированием.

В самом начале Европейской Конвенции (Статья 1 «Определение») мы видим исключения, к которым не применяется данная Конвенция: (1) приграничные трудящиеся и (2) лица, проходящие обучение.

В российском законодательстве (Закон 2002, Статья 1) мы не находим упоминания о приграничных трудящихся, а по проходящим обучение мы видим формулировку «с целью образования» - категория, которая по нашему законодательству относится к временно проживающим.

Европейская Конвенция требует (Статья 3) медицинского обследования и профессионального экзамена. В нашем законодательстве такие меры не предусмотрены.

Мы уже обсуждали проблему административных издержек и можем только добавить, что термин «так быстро, как возможно» по нашему законодательству для временного пребывания мигранта может тянуться до 6 месяцев (Статья 6 Закона 2002).

По нашему законодательству нет статей, накладывающих обязательства подобно тем, что в Статье 5 Конвенции («Формальности и процедура в отношении трудового контракта»), где каждому трудящемуся-мигранту, принятому на работу, до отъезда в принимающее государство предоставляется трудовой контракт или конкретное предложение о работе, которые могут быть составлены на одном или нескольких языках государства происхождения и на одном или нескольких языках принимающего государства. Использование по крайней мере одного языка государства происхождения и одного языка принимающего государства является обязательным в случае набора на работу официальным органом или официально признанным бюро по трудоустройству. В российском законодательстве другой подход. Там, во-первых, нет правила, обеспечивающего контракт мигранту до отъезда, т.к. этот пункт оставлен на

усмотрение сторон трудового контракта в законодательстве РФ. Также официальные власти не имеют механизма, чтобы заставить работодателя или бюро по трудоустройству заключить трудовой контракт на «одном или более языках» с целью сделать такой трудовой контракт более понятным для трудящегося-мигранта.

Российские фирмы-наниматели иностранной рабочей силы не имеют обязательств (как это оговорено в Европейской Конвенции) снабжать кандидатов на миграцию соответствующей информацией по проживанию, условиям и возможностям воссоединения с семьёй, о характере работы, возможности заключения нового трудового контракта после истечения первого, требуемой квалификации и условиях труда и жизни (включая её стоимость), вознаграждении, социальном обеспечении, условиях проживания (включая стоимость жилья), питании, переводе сбережений, проезде и отчислениях, производимых из заработной платы на социальную защиту и социальное обеспечение, налогов и других расходов. Также может предоставляться информация о культурных и религиозных условиях в принимающих государствах (Статья 6 п.1 Конвенции).

В российском законодательстве нет правил, обеспечивающих перевод такой информации в случае надобности на язык, который будущий трудящийся-мигрант понимает (Статья 6 п.2 Конвенции). Российское правительство не берет на себя обязательств принять соответствующие меры для предотвращения вводящей в заблуждение пропаганды (Статья 6 п.3 Конвенции). Что касается Статьи 7 («Проезд»), то, по Конвенции, каждая Договаривающаяся Сторона освобождает трудящихся-мигрантов от импортных пошлин и налогов во время въезда в принимающее государство и во время окончательного возвращения. В российском законодательстве трудящиеся-мигранты не имеют специальных льгот, в противовес Европейской Конвенции, ни на провоз личного имущества, ни на разумное количество ручных инструментов и оборудования, необходимых трудящимся-мигрантам для выполнения своей работы (п.3 Статьи 7 Конвенции). Хотя наши эксперты поднимали эту проблему для того, чтобы облегчить трудящимся-мигрантам, вернувшимся домой, возможность начать свою деятельность в области малого бизнеса.

К сожалению, нет статей в российском законодательстве, подобно Статье 13 Конвенции («Жильё»), где было бы указано, что государство предоставляет трудящимся-мигрантам в области доступа к жилью и квартирной плате режим, не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется своим собственным гражданам. По этому вопросу также нет законодательной основы в РФ для того, чтобы компетентные национальные органы осуществляли контроль в надлежащих случаях во взаимодействии с заинтересованными консульскими учреждениями, которые действуют в рамках своей компетенции, за соблюдением в отношении трудящихся-мигрантов таких же санитарных норм по жилью, как и для собственных граждан, что оговорено в Статье 13 п. 2 Конвенции, а также обязательств защищать трудящихся-мигрантов от эксплуатации в

отношении квартирной платы в рамках своих законодательных и нормативных актов (статья 13 п.3 Конвенции). Эта проблема является очень важной. В действительности условия проживания трудящихся-мигрантов с позиции работодателей и с точки зрения того, как выполняются их контракты, касающиеся как трудящихся-мигрантов, так их семей, официально не подведены под ту же базу по условиям, что и национальные работники. Что касается проблемы обучения и профессиональной подготовки, то российский работодатель не имеет подобных обязательств перед трудящимся-мигрантом (Статья 14). В российском законодательстве отсутствует очень важный пункт о том, что принимающее государство способствует обучению трудящихся-мигрантов своему языку (или языкам), для ускорения его адаптации в стране пребывания, как это указано в Статье 2 п.7 Конвенции.

Что касается детских садов, мы должны заметить, что оплата их выше для мигрантов, чем для российских граждан, т.к. государственные субсидии распространяются только на граждан России. В общеобразовательные школы, где обучение бесплатно, дети трудящихся-мигрантов могут фактически быть приняты. Профессиональная подготовка не имеет в трудовой базе указаний «за» или «против» мигрантов, а вот высшее образование для всех иностранцев, кроме специальных квот для граждан СНГ, является платным, и уровень этой платы формируется по рыночным критериям. Правила допуска в общеобразовательные школы, профессиональные учебные центры, центры профессиональной подготовки и языка не оговариваются в законодательстве РФ и практически не предоставляются мигрантам, кроме случаев, когда они организованы ими самими.

И законодательство, и практика общественных институтов не предназначены для соответствующего обеспечения помощи трудящимся-мигрантам и членам их семей в случае их окончательного возвращения в страну происхождения, особенно это касается шагов, изложенных в пунктах 2 («Ускорение проезда») и 3 («Избежание пошлин») в Статье 7 Конвенции. Также никаких усилий не делается для того, чтобы трудящиеся-мигранты могли до своего возвращения получить информацию об условиях обустройства в государстве их происхождения, условиях и возможностях получения работы в государстве происхождения, которое направляет принимающему государству информацию для передачи заинтересованным лицам, в частности:

- возможности получения работы;
- финансовой помощи, предоставляемой в целях экономической реинтеграции;
- сохранение приобретённых за границей прав в области социального обеспечения;
- шагов, которые необходимо предпринять для облегчения нахождения жилья;

- признание эквивалентности профессиональных удостоверений и дипломов, полученных за границей и, в случае надобности, экзаменов, которые необходимо сдать для их признания;
- признание эквивалентности документов об образовании, полученном за границей, с тем, чтобы дети трудящихся-мигрантов могли быть допущены в школы без понижения в отношении классов, как это оговорено в Статье 30 Конвенции.

Мы должны подчеркнуть, что не только иностранцы, проживающие в РФ, сталкиваются с таким недостатком информации, но и российские трудящиеся-мигранты, едущие за границу.

В РФ нет системы приема трудящихся-мигрантов. По Конвенции, она состоит из следующих черт:

1. после прибытия в принимающее государство трудящиеся-мигранты и члены их семей должны получить соответствующие консультации, так же как и необходимую помощь для расселения и адаптации (Статья 10 п. 1 Конвенции);
2. с этой целью трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют право получить помощь от социальных служб принимающего государства или от организаций, работающих в интересах общества в принимающем государстве (Статья 10 п.2 Конвенции).

Кроме того, трудящиеся-мигранты имеют право на получение помощи и содействия со стороны служб занятости (Статья 10 п.2 и Статья 27 Конвенции). По российскому Трудовому Кодексу нет никакой разницы между национальными трудящимися и иностранцами, но на практике региональные социальные, медицинские службы и службы занятости могут обслуживать человека только в соответствии с его временной или постоянной регистрацией по месту проживания, которая в обязательном порядке ставится в виде штампа в паспорте. Трудящийся-мигрант столкнется с административными препятствиями во время формальной регистрации в этих службах.

Естественно, нет никакой идеи, чтобы обучать трудящегося-мигранта родному языку, чтобы он не забыл его к моменту возвращения на родину (как это указано в Статье 15 Конвенции). В то же время существуют подобные проблемы с изучением русского языка (равно, как с изучением других языков) за границей в местах концентрации российских граждан. Некоторые усилия, предпринимающиеся для такого обучения делаются только старыми эмиграционными общинами, но не государственными институтами.

Выводы

При сравнении основных принципов Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов с положениями российского законодательства, в частности, Федерального закона о правовом положении иностранных граждан в РФ, принятого в 2002 году, Трудового кодекса РФ, Налогового кодекса РФ, принятого в 2003 году, и других

нормативных документов, относящихся к трудовой миграции, можно сделать главный вывод: если Европейская Конвенция сфокусировала на правах и свободах трудящихся-мигрантов, то российское законодательство в основном сконцентрировано на регулировании миграционных потоков на федеральном и региональном уровнях.

Принимая во внимание обязательные (закрепленные) статьи Европейской Конвенции можно заключить, что они могут быть легко приняты в соответствие с национальным законодательством по основным вопросам, так как они имеют очевидные «параллели» уже сейчас.

В то же время при сравнении Европейской Конвенции в целом с российским законодательством и практикой мы можем увидеть, что существует значительная дистанция между двумя типами подходов к проблеме. Европейский путь – «открытый» и более «взаимный». Российское законодательство имеет два основных недостатка. Во-первых, оно не отражает *концепцию* миграционной политики, которая бы ясно отражала отношение России к своему участию в международной трудовой миграции, её потребности в притоке мигрантов в контексте современных негативных демографических тенденций, а также развитие «цивилизованных» форм экспорта рабочей силы при условиях, когда определенная часть населения нацелена на трудоустройство за рубежом, имея в виду защиту гражданских прав российских граждан, находящихся за рубежом. Во-вторых, статьи вышеназванных законов Российской Федерации не скоординированы между собой, а иногда и противоречат друг другу. Существует очевидная необходимость в создании *системы* миграционного законодательства в стране, что будет в значительной степени отражать растущее внедрение России в глобальные миграционные потоки.

Присоединение России к Европейской Конвенции может стать эффективным шагом к созданию логической системы миграционного регулирования и в то же время серьёзным шагом к интеграции страны в Европейский Союз. Очевидно, что это долгий юридический и административный процесс. В случае поддержки со стороны Совета Европы (который явно заинтересован в присоединении России к Конвенции, что доказано опытом других стран-членов), российские власти, научное сообщество, неправительственные организации и другие заинтересованные стороны, объединив свои усилия, могут привести к реализации этого процесса наиболее эффективным образом.

С целью пропаганды идей и принципов Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов, выработки соответствующих рекомендаций, направленных на совершенствование концепции государственной миграционной политики и развитие национального законодательства в этой сфере, было бы разумно создать в России при поддержке Совета Европы информационный центр. Этот центр мог бы обеспечить как российские власти, так и широкие слои общества и мигрантов – как настоящих, так и возможных — соответствующей информацией о существующих миграционных тенденциях, путях совершенст-

вования недостатков национального миграционного законодательства, о правах мигрантов, перспективах трудоустройства для различных профессиональных групп и т.д.

Литература

1. Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов. Совет Европы, Страсбург, 1977.
2. Разъяснения к Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся мигрантов. Совет Европы, Страсбург, 1978.
3. Консультативный Комитет по Европейской Конвенции. 6-й отчет о применении. Совет Европы, Страсбург, 1995.
4. H. de Lary, The European Convention on the Legal Status of Migrant Workers: Obstacles to its Ratification. Extension of its Scope. Council of Europe. Strasbourg, 1991.
5. Федеральный Закон российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации» (Принят в июле 2002 г.) Москва, 2002.
6. Налоговый Кодекс Российской Федерации. (Принят в феврале 2003 г.) Москва, 2003.
7. Кодекс о труде (Принят в декабре 2001 г.) Москва, 2002.

УСЛОВИЯ РАТИФИКАЦИИ ФРАНЦИЕЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ ¹

Миграционная ситуация во Франции в 1982 г.

Прежде чем анализировать условия присоединения Франции к Конвенции, необходимо охарактеризовать общую ситуацию в стране в начале 1980-х гг., когда французские власти приняли решение о возможности подписания и ратификации этого документа.

Иностранные граждане во Франции

В отличие от многих соседних стран, Франция всегда была страной иммиграции. В начале 1980-х гг. это было особенно очевидно: численность иностранных граждан во Франции достигла 3,5 миллионов человек, среди которых: 700 тыс. из Португалии, 400 тыс. из Испании, 250 тыс. из Италии, 150 тыс. из Югославии. Кроме того, порядка 200 тыс. легальных мигрантов прибыли из Турции, 700 тыс. — из Алжира, 400 тыс. — из Марокко и 200 тыс. — из Туниса. Оставшиеся 500 тыс. иностранцев — это преимущественно граждане европейских стран, например, прибывшие относительно давно из Польши, а также недавно приехавшие из бывших французских колоний, прежде всего из стран Тропической Африки.

Все эти иностранцы, за исключением алжирцев и граждан восьми других стран-членов Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС), были объектом регулирования общего Закона об иммиграции, и их первый трудовой контракт сроком на один год мог быть продлен на тот же срок, если позволяет экономическая ситуация, у того же или иного работодателя. После трех лет пребывания в стране трудящийся-мигрант вправе ходатайствовать о предоставлении долгосрочного разрешения на работу (и вида на жительство) сроком на 10 лет, которое разрешает ему как все виды деятельности по найму, так и самозанятость. Заметим, что в рамках приведения национального французского законодательства к единым нормам для ЕС срок, дающий право ходатайствовать о предоставлении 10-летнего разрешения на работу и вида на жительство, увеличен до 5 лет.

В том же Законе об иммиграции предусматривается процедура воссоединения семей, основными условиями для которого являются: минимум один год законного проживания во Франции, наличие материальных средств и жилья, что должно быть засвидетельствовано Французским правительственным агентством по иммиграции (ОМІ). В случае удовлетворения ходатайства о воссоединении семьи разрешение

¹ Франция подписала Европейскую Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов 29 апреля 1982 г. и ратифицировала ее 22 сентября 1983 г.

на въезд пересылается в консульство Французской Республики или местное представительство ОМІ в стране происхождения мигранта.

Международные двусторонние и многосторонние соглашения начала 1980-х гг.

Двусторонние соглашения

Двусторонние соглашения по иммиграции, заключенные Францией с Испанией, Португалией, Югославией, Марокко, Тунисом и Турцией, в основном были нацелены на изменение положений относительно найма иностранных рабочих, поскольку в 1974 г. была фактически приостановлена долгосрочная трудовая миграция. Эти соглашения объединял основной принцип: уж если трудящийся-мигрант допущен в страну, он должен пользоваться равными правами с национальными работниками в отношении уровня оплаты, условий труда, перевода сбережений на родину, социальной защищенности и воссоединения с семьей (обычно в двусторонних соглашениях содержится указание на то, что эти вопросы решаются «в соответствии с нормами французского национального законодательства»).

Многосторонние соглашения

Помимо признания норм Европейского экономического сообщества, касающихся свободного передвижения трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые носят гораздо более обязательный характер чем Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов, особенно в отношении равных прав с национальными работниками, Франция уже давно ратифицировала Конвенцию МОТ № 97 (часть 2) относительно найма трудящихся-мигрантов. В то же время она не присоединилась к Конвенции МОТ № 143, главным образом потому, что в отличие от Европейской Конвенции, ее положения применяются по принципу *erga omnes*, т.е. обязательства государства по отношению всех трудящихся-мигрантов едины, вне зависимости от их гражданства.

Почему Франция ратифицировала Конвенцию Совета Европы?

Следует иметь в виду, что после того, как в мае 1981 г. президентом Франции был избран Франсуа Миттеран, во Франции произошло изменение политического вектора, а на парламентских выборах большинство получили левые партии, т.е. коммунисты в союзе с социалистами.

Среди предвыборных проектов, опубликованных во время избирательной кампании, была разработка новой иммиграционной политики — более «либеральной» по отношению к мигрантам и членам их семей и придающей большее внимание необходимости их интеграции во французское общество.

Одной из первых мер нового правительства была легализация, или амнистия всех иностранцев, работавших во Франции нелегально. Амнистия была проведена в 1982–1983 гг. и дала возможность 150 тысячам иностранцев, имевших трудовой контракт сроком на один год, получить разрешение на работу и вид на жительство на 1 год с правом продления.

От этой амнистии в наибольшей степени выиграли португальцы, учитывая вступление Португалии в ЕС в 1986 году, хотя, конечно, мысль о свободном передвижении португальской рабочей силы едва ли приходила на ум французским властям. Следующим шагом было обсуждение возможностей присоединения к европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов, и, как можно догадаться, эта идея получила широкую политическую поддержку, поскольку она вполне соответствовала новому подходу Франции к иммиграционной политике и, с другой стороны, была дружественным жестом в отношении Совета Европы и всех его стран-членов.

Слабые протесты французской администрации против ратификации не были приняты во внимание под натиском политической воли правительства и очевидности того, что французское законодательство и положения двусторонних соглашений были вполне совместимы с большинством положений Конвенции. Более того, было принято во внимание, что преимущества от присоединения Франции к Конвенции получают работающие там граждане стран-членов Совета Европы — с надеждой на ответное уважение прав французских граждан, работающих в этих странах.

Кроме того, упомянутые преимущества, в соответствии с Конвенцией, касались преимущественно граждан тех стран, с которыми Франция уже заключила двусторонние соглашения о миграции и социальных гарантиях. Вероятность того, что Франция окажется обязана предоставить этим иностранцам еще большие права, чем по двусторонним соглашениям, была тщательно проанализирована и учтена.

Каковы последствия ратификации?

В результате ратификации Конвенции некоторые положения французских законов были пересмотрены, в том, что касается граждан других стран, ратифицировавших Конвенцию.

Налоги: Во Франции трудящийся-мигрант не облагается налогами по приезду или при получении первого разрешения на работу и вида на жительство, однако, при каждом продлении разрешения на работу налоги взимаются. Следовательно, положения французского законодательства были изменены, так что мигранты, на которых распространяется действие Конвенции, должны платить очень низкие налоги при продлении разрешения на работу. Поскольку эти налоги адресуются Французскому иммиграционному агентству, снижение налогов для граждан стран-участниц Конвенции было «компенсировано» некоторым повышением налогов, выплачиваемых гражданами прочих стран, так что государственный бюджет не пострадал в результате этой реформы.

Социальные гарантии: Французским законодательством предусматривалось специальное пособие взрослым лицам, потерявшим трудоспособность, только имеющим французское гражданство или гражданство стран-членов ЕС. Французские власти отклоняли все шаги португальского правительства и правительств некоторых других стран,

нацеленные на то, чтобы распространить это положение на граждан их стран посредством двусторонних соглашений. Присоединившись к Конвенции и приняв ее положения относительно социальной помощи, французское правительство было вынуждено гарантировать выплату пособия для потерявших трудоспособность граждан Португалии и других стран-участниц Конвенции, которые на законных основаниях живут во Франции.

Непреложность Закона об иммиграции: В соответствии с положениями Закона, любое повышение налога на продление разрешения на работу не распространяется на суммы, взимаемые с трудящихся-мигрантов, которые являются гражданами стран-участниц Конвенции, однако, с другой стороны, на потерявших трудоспособность взрослых граждан тех же стран распространяется каждое повышение суммы пособия. В первом случае Закон гарантирует этой категории иностранных граждан права, в наибольшей степени приближенные к правам самих французов; второй случай представляет собой пример абсолютно равного отношения.

ПОЛИТИКА НОРВЕГИИ В ОТНОШЕНИИ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ И ПЕРСПЕКТИВЫ НА БУДУЩЕЕ

Я с удовольствием принял предложение Совета Европы познакомиться с политикой правительства Норвегии в отношении трудящихся-мигрантов. Норвегия и Россия имеют общую границу, и миграционное движение через эту границу существенно активизировалось после 1991 г. У обеих наших стран есть общий интерес в регулировании этой миграции, равно как миграции через другие границы. В этом плане важно принимать во внимание существующие региональные и международные инструменты.

Несмотря на то, что Россия и Норвегия имеют общую границу, я уверен, многие вещи выглядят по-другому с норвежской стороны. Для того, чтобы понять позицию норвежского правительства, необходимо учитывать некоторые особенности развития норвежского общества в прошлом и в настоящем. Норвегия — это небольшая страна как по площади, так и по населению. Численность ее населения составляет 4,5 миллионов человек. Это одновременно и жестко управляемое, и в то же время транспарантное общество. Все жители и иностранцы, находящиеся в стране в соответствии с видом на жительство, имеют индивидуальный номер (pin code). Различные службы аккумулируют значительную информацию о населении. Норвегия — это вполне преуспевающее общество с одним из наиболее высоких показателей ВВП на душу населения. Государственный сектор значителен по масштабам, он обеспечивает население многочисленными социальными услугами. Благодаря высоким государственным доходам от нефтяного сектора экономики, в Норвегии, в отличие от многих других европейских стран, не стоял вопрос о необходимости снижения социальных расходов. Превалирование демократических ценностей обеспечивает существенное перераспределение общественного богатства между богатыми и бедными и между городскими и сельскими районами. Общественно признаваемой ценностью является равенство возможностей. Полного равенства достичь трудно, но проводится неизменный курс на достижение максимально возможного равенства между социальными группами, между трудоспособными и инвалидами, между мужчинами и женщинами, между коренными жителями и иммигрантами.

Норвегия является открытой экономикой с относительно высокими показателями импорта и экспорта. Государство постепенно уменьшает свое участие в регулировании торговли товарами, что соответствует общемировой тенденции. В то же время движение людей жестко регулируется и контролируется. Естественно, иностранный гражданин, желающий работать в Норвегии, должен получить разрешение на работу еще до приезда в Норвегию. Для того, чтобы получить разрешение на работу, требуется выполнить ряд условий. Первое, необходимо конкретное

предложение от норвежского работодателя в письменной форме, при этом должно быть гарантировано, что условия труда и оплаты будут не хуже, чем предусмотренные существующим коллективным договором между нанимателями и нанимаемыми, и, как правило, речь идет о работе на полный день. Для того, чтобы получить постоянное разрешение на работу, т.е. разрешение, которое действительно более четырех лет, работник должен иметь определенный уровень квалификации. Важно иметь подтверждение того, что имеется потребность в работнике такой профессии и квалификации и что на местном рынке труда эту вакансию заполнить невозможно. Таким образом, общим правилом является допуск неквалифицированных работников в Норвегию только на временной основе. Квалифицированные работники должны пройти профессиональный тест. Существующее положение на рынке труда является решающим фактором при определении числа допускаемых в страну трудовых мигрантов.

Такой — относительно жесткий — подход в трудовой миграции вызван обеспокоенностью по поводу положения трудящихся-мигрантов в норвежском обществе. Считается, что неконтролируемый приток иностранцев на рынок труда затруднит задачу поддержания относительно высоких стандартов социального обеспечения, обеспечения жильем, уровня заработной платы, условий труда и т.д. Неограничиваемый приток мигрантов может стать серьезным вызовом идеалам равенства в норвежском обществе и может привести к возникновению бедняков, что приведет к общественному недовольству и напряженности.

Когда в 1989 г. Норвегия ратифицировала Европейскую Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов, большинство провозглашаемых Конвенцией принципов уже были воплощены в норвежском национальном законодательстве и практике. Это, однако, не делает Конвенцию менее ценной. Скорее наоборот: это подчеркивает, что стандарты, предлагаемые Конвенцией, находятся в полном соответствии с общей линией на защиту прав и достоинства человека и с принципами равенства прав и возможностей, последовательно проводившимися норвежскими правительствами.

Норвегии не следовало практике подписания двусторонних соглашений о привлечении иностранной рабочей силы, хотя есть и некоторые исключения. Норвежская государственная служба занятости, по согласованию с правительствами других стран, проводила в этих странах информационные кампании с целью заинтересовать специалистов в тех отраслях, в которых в Норвегии ощущалась нехватка. Таким образом, в страну были привлечены врачи, медицинские сестры и инженеры. Частью этих информационных кампаний было предоставление нанимаемым работникам услуг по обучению норвежскому языку и информации о норвежском обществе еще до въезда в страну. Кроме того, они получали информацию о процедурах получения разрешения на работу и об условиях трудовых контрактов. Оплачивались расходы, связанные с их переездом в Норвегию, и, по крайней мере временно, жилье.

В других случаях трудовая миграция основывается главным образом на инициативах либо иностранных соискателей, либо норвежских работодателей. Набор иностранных работников облегчается тем, что большинство вакансий регистрируется системой EURES — системой трудового обмена ЕС.

1 мая 2004 г. Европейский Союз будет расширен за счет вступления десяти новых государств. Норвегия не является членом ЕС, но связана с ним соглашением о Европейском экономическом пространстве (ЕЕА — European Economic Area). В соответствии с этим соглашением, признанные в ЕС принципы единого рынка, в том числе свободное передвижение рабочей силы, применимы также к Норвегии. Свобода передвижения, признаваемая ЕС, требует внесения исключений в иммиграционное законодательство Норвегии в отношении граждан стран-членов ЕЕА. Они имеют право въезжать в Норвегию и занимать свободные рабочие места, а также имеют право получать вид на жительство, если они нашли работу в течение 6 месяцев. Им нет необходимости проходить профессиональный тест. Как и другие иммигранты, они имеют доступ к социальным услугам. Однако предполагается, что граждане стран ЕЕА могут содержать себя самостоятельно и не являются нагрузкой на систему социального обеспечения принимающей страны.

Формирование единого рынка труда ЕЕА не привело к столь большому передвижению рабочей силы, как предполагалось. Несмотря на то, что юридические преграды были сняты, барьерами для миграции остались различия в языке, культуре и климате. Различия в уровне оплаты труда и возможностях трудоустройства между странами ЕЕА могут привлекать потенциальных мигрантов, однако, они уравниваются субъективными издержками, связанными с разлукой с семьей и друзьями.

В настоящее время в Норвегии расширение ЕС является темой, широко обсуждаемой в обществе. Соглашение о расширении предоставляет странам ЕЕА право устанавливать ограничения на свободу передвижения для граждан вступающих в ЕС стран в течение определенного периода. Норвежское правительство приняло принципиальное решение не вводить ограничений и уравнивать в правах граждан вновь вступающих стран. Требования ввести некие «переходные» ограничения раздавались со стороны политической оппозиции и профсоюзов. Эти требования были обоснованы существующим значительным разрывом в уровнях доходов и безработицы между Норвегией и такими странами как Польша или Прибалтийские республики, что может привести к многочисленному притоку лиц, ищущих работу, давлению на уровень заработной платы и условия труда, напряженности на рынке жилья и росту нагрузки на систему социального обеспечения. Уровень заработной платы во многих отраслях экономики Норвегии в 5–10 раз выше, чем во вступающих странах, а безработица на 75% ниже. Существует опасность, что увеличение иммиграции может нарушить относительное равенство и гармонию, существующие в норвежском обществе.

Правительство стоит на той позиции, что свободное передвижение рабочей силы способствует экономическому росту и благосостоянию общества. В соответствии с этой точкой зрения, если не препятствовать движению факторов производства, они найдут наиболее эффективное применение. Страх перед разрушающей силой неконтролируемой иммиграции уже показал себя ошибочным, когда в 1980-х гг. Португалия и Греция присоединились к ЕС. Он может оказаться ошибкой и на этот раз.

Вместо того, чтобы ограничивать миграцию граждан новых стран-членов ЕЕА, правительство Норвегии планирует усиление контроля. Под жестким контролем — насколько это возможно — будет использование средств социального обеспечения, чтобы избежать ненужной благотворительности. В то же время правительство гарантирует работникам, мигрирующим из новых государств-членов ЕЕА, что они не будут подвергаться чрезмерной эксплуатации.

Правительство Норвегии намерено строго придерживаться международно признанных стандартов в отношении трудовых мигрантов. Целью Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов является обеспечение, по крайней мере, равного отношения с национальными работниками в отношении обеспечения жильем и условий труда. Именно к этому стремится и норвежское правительство. Его соображения исходят как из стремления обеспечить права мигрантов, так и защитить интересы национальных работников. Последние могут легко потерять свои рабочие места, если мигрантам будет позволено «сбивать» заработную плату и тем самым обеспечивать свое преимущество на рынке труда. В том случае, если будет гарантирован единый уровень заработной платы и условий труда для норвежских рабочих и мигрантов, не возникнет нездоровой конкуренции и напряженности в отношениях между ними.

Расширение общего рынка труда ЕЕА в результате расширения ЕС может привести к уменьшению перспектив для потенциальных трудовых мигрантов из третьих стран. В краткосрочной перспективе едва ли следует ожидать активного набора работников из третьих стран. Это касается также и России. Впрочем, позже были внесены некоторые дополнения к Иммиграционному законодательству с целью упрощения приграничной миграции. Либерализация законодательства коснулась жителей Северо-Западного региона России, стремящихся к трудоустройству в рыбной отрасли на севере Норвегии. Это же касается российских граждан, проживающих на побережье Баренцева моря, которые приезжают в Норвегию продавать товары на открытых рынках. Первая категория работников, в полном соответствии с тем, о чем я говорил выше, будет получать заработную плату, установленную в соответствии с коллективными договорами для норвежских рабочих, и равные условия труда. Вторая категория выступают как «самозанятые» и не подпадает под определение «трудящийся-мигрант». Они могут получать разрешение только на краткосрочное пребывание и не получают тех гарантий, которые имеют работающие по найму.

В заключение я хотел бы еще раз повторить, что вне зависимости от того, происходит ли трудовая миграция под эгидой соответствующих государственных служб или по собственной инициативе иностранного гражданина или по инициативе норвежского работодателя, в любом случае основные стандарты, заложенные в Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и различных документах, касающихся прав человека, должны быть соблюдены. Только в этом случае может быть обеспечено достоинство и благополучие трудовых мигрантов, а национальные работники защищены от несправедливой конкуренции на рынке труда.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИММИГРАНТОВ В ПОТРУГАЛИИ

Целью настоящей статьи является анализ правовой основы иммиграционной политики Португалии, при этом особое внимание будет уделено правам и обязанностям иностранцев и инструментам, призванным эффективно контролировать миграционные потоки и социальную интеграцию иммигрантов, а также гарантировать достойное отношение к легально проживающим в Португалии гражданам третьих стран, и, наконец, будут рассмотрены меры противодействия нелегальной иммиграции и торговле людьми.

Прежде чем перейти к основным аспектам существующего законодательства в отношении въезда, пребывания и выезда иностранных граждан, я хотела бы вкратце остановиться на эволюции и характерных чертах иммиграции в Португалии.

Эволюция и характерные черты иммиграции в Португалии

Португалия, которая исторически являлась страной эмиграции, в последние четверть века, во многом благодаря процессам современной глобализации, испытала на себе существенный приток иностранного населения, которое в настоящее время составляет около 5% населения.

Если в 1980 г. число иностранцев, легально проживающих на территории Португалии составляло 50 тыс. чел., то спустя десятилетие оно достигло уже 107 тыс. чел. После вступления в 1995 г. в силу Конвенции, закрепляющей Шенгенские соглашения, во всех странах, подписавших ее, наблюдался постоянный и заметный рост иммиграции граждан восточно-европейских стран. В результате, в 2000 г. в Португалии проживали уже 220 тыс. иностранцев.

Если пренебречь незначительными особенностями, можно сказать, что структура иммиграционных потоков в Португалию в целом практически не отличается от других стран ЕС.

Миграционные потоки в Португалию в основном направлены из потругало-говорящих и других стран Африки (Сенегала, Кот д'Ивуара, Демократической Республики Конго, Нигерии, Ганы, Марокко), Бразилии, Китая, полуострова Индостан (главным образом Индии и Пакистана) и стран Восточной Европы (по преимуществу из Молдовы, Украины и Румынии).

Что касается Российской Федерации, в период между 2001 и 2003 гг. в Португалии находились примерно 1150 выходцев из России, имеющих постоянный вид на жительство, и 7047 россиян с краткосрочным разрешением на пребывание.

Изменение направления миграционных потоков в Португалии сопровождалось появлением нового явления, связанного с миграционными потоками в нашу страну, — нелегальной иммиграции.

Въехав в Португалию, нелегальные мигранты, за очень резким исключением, очень быстро приходят к пониманию того, что их нелегальное положение неразрывно связано с бесконечными часами работы, зарплатами ниже средних по стране, постоянными недоплатами, связанными с необходимостью «расплатиться» за их перевоз в Португалию, нечеловеческими условиями проживания, телесными повреждениями, насилием, принуждением к проституции и т.д.

Многие из этих иммигрантов попадают в Португалию через агентов-посредников, которые пользуются их простодушием и незнанием законов, определяющих легальные пути миграции.

Являясь часто жертвами посредников, иммигранты также являются жертвами своих работодателей, которые наживаются за счет этих иммигрантов, платя им заработную плату гораздо ниже той, что предусмотрена законом, или, в отдельных случаях, не платя зарплату вообще.

С другой стороны, нетрудно заметить, что нелегальная иммиграция приобретает важное значение в более широком контексте организованной преступности, поскольку она потенциально связана с наркотрафиком, торговлей людьми (преимущественно женщинами и детьми), нелегальной торговлей оружием, а также со сводничеством, отмыыванием денег и т.д. Борьба с этими преступлениями является принципиально важной задачей.

Таким образом, встала задача создать правовые инструменты управления миграционными потоками, исходя из реальной ситуации, т.е. одновременно ввести строгий контроль над въездом и пребыванием иностранцев в Португалии и сформулировать условия, которые позволили бы тем лицам, кто въезжает и остается в Португалии, интегрироваться в португальское общество.

В этом контексте был разработан Закон № 34/2003 от 25 февраля, который определил новый правовой режим в отношении въезда, пребывания, выезда и высылки иностранных граждан в Португалии, в котором нашли отражение международные соглашения, подписанные Португалией в рамках ЕС, выводы и рекомендации Соглашения Совета Европы в г.Тампере и обязательства, принятые Португалией в связи с подписанными ею международными конвенциями по правам трудящихся-мигрантов.

Позже механизм реализации этого Закона был определен двумя другими юридическими актами:

- резолюцией Совета министров № 51/2004, устанавливающей количественные ограничения на численность допускаемых в страну иностранных работников, которые не являются гражданами стран ЕС, в соответствии с потребностями в рабочей силе в отдельных отраслях: на 2004 г. сельское хозяйство – 2100 чел., строительство – 2900 чел., жилищный сектор и общественное питание – 2900 чел, прочие услуги – 700 чел.;
- постановлением № 6/2004 от 26 апреля, регулирующим некоторые аспекты существующего правового режима (к которому мы вернемся в дальнейшем).

Прежде всего мы остановимся на тех принципиальных изменениях, которые внес Закон № 34/2003 от 25 февраля, а затем обратимся к основным аспектам правового статуса иностранцев в Португалии.

I. Закон № 34/2003 от 25 февраля

Изменения, которые внес этот Закон в миграционное законодательство Португалии по сравнению с предшествовавшим Законом № 244/1998 от 8 августа, преследовали следующие цели:

- 1) способствовать легальной иммиграции, посредством упрощения режима выдачи виз, соблюдения существующих соглашений относительно временной трудовой миграции и разработки новых соглашений;
- 2) способствовать созданию условий для интеграции иммигрантов в португальское общество; обеспечивать соответствие объема иммиграционного притока «поглощающей способности» общества в целом и национального рынка труда, в частности;
- 3) сконцентрировать усилия на борьбе с теми факторами, которые способствуют притоку нелегальных иммигрантов: криминальными посредническими структурами и предпринимателями, использующими нелегальный труд;
- 4) наконец, были разработаны процедуры выдворения нелегальных мигрантов, при этом появилась новая юридическая форма — сопровождение под конвоем до границы, — в соответствии с которой иностранный гражданин, который задержан в Португалии за нарушение условий пребывания и предстал в связи с этим перед компетентными властями, может вместо высылки быть сопровожден под конвоем до пограничного пункта с тем, чтобы немедленно покинуть страну.

В рассматриваемом Законе было предусмотрено также право предоставления вида на жительство тем иностранным гражданам, кто искренне сотрудничает с правоохранительными органами в раскрытии преступлений.

Постановление № 6/2004 от 6 апреля

С целью урегулирования положения несовершеннолетних лиц было принято специальное Постановление № 6/2004 от 6 апреля, в соответствии с которым иностранные несовершеннолетние лица, которые родились на территории Португалии после принятия Закона № 34/2003 от 25 февраля, и не выезжали из страны, не обязаны иметь визу для того, чтобы получить вид на жительство. Аналогичный режим введен для родителей, которые выступают юридическим опекуном несовершеннолетнего лица.

В заключении Закона характеризовалась как особая ситуация тех иностранных граждан, которые, даже если они не отвечали всем положениям, установленным законодательством в отношении въезда, пребы-

вания, выезда и высылки в Португалии, тем не менее были зарегистрированы и делали отчисления в фонды социального страхования и в доход бюджета. Иностранцы граждане, находящиеся в такой ситуации, имеют право на продление вида на жительство в Португалии.

II. Условия въезда и пребывания на территории Португалии

Въезд и пребывание иностранцев в стране регулируется разрешением, выдаваемым в соответствии с целью пребывания компетентными органами государств-участниц Шенгенского соглашения. Это положение не касается иностранных граждан, имеющих действительный вид на жительство или иной документ в соответствии с законодательством, а также иностранных граждан, которые освобождены от необходимости иметь вышеуказанные документы в соответствии с международными соглашениями, подписанными Португалией.

Визы

Как и в большинстве стран, для того, чтобы въехать в Португалию, иностранному гражданину необходимо иметь въездную визу, выдаваемую в соответствии с целью поездки.

В Португалии существует несколько видов виз: виза на проживание, дающая право ее владельцу въехать на территорию Португалии с целью оформить постоянное проживание; она предоставляется на срок 6 месяцев; учебная виза, дающая право ее владельцу пройти курс обучения в официально признанном учебном заведении, выполнять исследовательскую работу, а также пройти курс дополнительной практической подготовки в дополнение к учебе или тренинги в компании; она выдается на срок до 1 года; рабочая виза, дающая право въезда на территорию Португалии для выполнения профессиональной или научной деятельности; она выдается на срок до 1 года; виза на временное пребывание, предназначенная для лиц, въезжающих с целью получения медицинского лечения, присоединения к членам семьи, которые являются обладателями рабочей визы или учебной визы, воссоединения с членами семьи, которые имеют вид на жительство на срок более 1 года. Виза на временное пребывание дает право на работу по найму после шести месяцев законного пребывания в стране.

Вид на жительство

Выдача вида на жительство строго зависит от соответствия следующим требованиям: во-первых, заявитель должен иметь действительную визу на проживание, выданную консульским учреждением в стране происхождения мигранта; для того, чтобы получить визу, иностранный гражданин должен заявить о цели своего пребывания и предъявить доказательства наличия средств существования и адекватных условий для проживания. Когда виза на проживание, действительная в течение 6 месяцев получена, заявитель подает заявление о предоставлении вида на жительство в региональный офис SEF (служба по делам иностранцев и

защиты границ) в том районе, где он или она намерен поселиться. Вид на жительство может выдаваться иностранным гражданам, которые имеют рабочую визу непрерывно в течение трех лет; в этом случае виза на проживание не нужна.

Временный вид на жительство действителен на срок два года с момента выдачи и продлевается каждые три года.

Иностранные граждане, которые имеют вид на жительство в течение 5 или 8 лет — как жители португало-язычных стран, так и прочие — имеют право на получение постоянного вида на жительство.

Воссоединение семей

Воссоединение семей является одной из основных причин миграции в странах ЕС. Это также важный фактор интеграции граждан третьих стран, которые поселились в странах ЕС раньше, чем другие члены семьи.

В соответствии с законодательством Португалии, проводится различие между двумя ситуациями: когда речь идет о членах семьи иностранцев, имеющих вид на жительство, и когда речь идет о членах семьи иностранцев, находящихся в стране в соответствии с рабочей визой или разрешением на временное пребывание.

В соответствии с положениями национального законодательства, признание права на воссоединение семьи зависит от предшествующего периода пребывания в один год (этот срок считается достаточным для интеграции аппликанта в португальское общество) как минимального периода, признаваемого недавно принятой директивой.

В том, что касается прибывших по рабочей визе, они также получают право на воссоединение с семьей после года пребывания в Португалии, при условии, что членам семьи виза на временное пребывание выдается на тот же срок, до которого действительно временное разрешение на пребывание и рабочая виза аппликанта.

Для предоставления визы на временное пребывание с целью воссоединения семьи заявителю просто необходимо представить доказательство того, что член семьи, находящийся в Португалии, имеет рабочую визу и разрешение на временное пребывание. Как уже было упомянуто, въезжающий член семьи также получает право заниматься профессиональной деятельностью.

После трех или пяти лет после получения рабочей визы или разрешения на временное пребывание статус резидента предоставляется как имеющему рабочую визу, так и присоединившемуся к нему в соответствии с визой на временное пребывание члену семьи.

Депортация

Понятие депортации подразумевает не только ситуацию высылки в соответствии с решениями административных властей или правоохранительных органов, но также реадмиссию и вышеупомянутое сопровождение под конвоем до границы.

Иностранные граждане, которые нарушили установленные законом правила въезда и пребывания в стране или условия сохранения национальной безопасности, общественного порядка и других норм и ценностей, охраняемых законом, могут стать объектом процедуры депортации, определяемой юридическими или административными властями.

Депортация осуществляется в соответствии с административным решением в том случае, если иностранный гражданин уличен в нелегальном пребывании и задержан. После задержания иностранный гражданин должен предстать перед судьей с тем, чтобы арест бы признан законным и применены соответствующие принудительные меры. После этих формальностей начинается процедура административной депортации. Решение о депортации можно оспорить в суде региона.

Депортация может также рассматриваться как дополнительное наказание, определяемое судебными властями в отношении иностранных граждан, проживающих в Португалии и осужденных за умышленное преступление на срок более 1 года.

Важно подчеркнуть, что иностранные граждане, которые родились и законно проживают в Португалии, а также те, кто имеет под опекой несовершеннолетних детей, проживающих в Португалии с 10-летнего возраста, не могут подвергаться депортации.

III. Права иностранных граждан в Португалии

Рассмотрим основные права, которыми обладают иностранные граждане, проживающие в Португалии, в соответствии с Конституцией Португальской Республики, а также принципами Европейской Конвенции по защите прав и основных свобод и Хартией основных прав Европейского Союза и Европейской социальной хартией.

Иностранцам в Португалии предоставлены все права и свободы, гарантируемые Конституцией, конвенциями, ратифицируемыми португальским государством, а также законом об иностранцах и всеми правовыми инструментами, регулирующими исполнение этих прав. Политика в отношении гарантирования прав иностранцам находится в полном соответствии со Всеобщей декларацией о правах человека и соответствующими международными конвенциями, к которым Португалия присоединилась.

Иностранцы, имеющие постоянный вид на жительство в Португалии, наделены теми же правами, что и португальские граждане в соответствии с Конституцией и соответствующими международными конвенциями.

Иностранцы, вне зависимости от их административного статуса, имеют право отстаивать свои интересы в суде, получать юридическую информацию и помощь с целью защиты своих юридических прав.

Во всех административных процедурах все права и привилегии, предусмотренные национальным законодательством, например, предварительное разбирательство или право на апелляцию, предоставляются иностранным гражданам наравне с гражданами Португалии.

Иностранные граждане имеют право на получение эффективной помощи, в соответствии с законодательством, и в такой помощи не может быть оказано по причине нехватки средств.

Иностранные граждане, проживающие в Португалии на основании постоянного вида на жительство или рабочей визы или визы на временное пребывание, имеют равный с национальными гражданами доступ к медицинскому обслуживанию и обеспечению лекарствами, обеспечиваемыми Национальной службой здравоохранения.

В соответствии с международными документами, подписанными Португалией, и национальным законодательством, иностранцы, беженцы и лица без гражданства, которые имеют постоянный вид на жительство или рабочую визу или статус временной защиты имеют равные с национальными гражданами права доступа к системе социального обеспечения и той социальной защите, которую эта система гарантирует.

Иностранным гражданам, легально находящимся в Португалии, гарантирован также доступ к системе образования, как школьному, так и осуществляемому в других формах, с целью развития личности с духе толерантности, взаимопонимания, солидарности и ответственности, а также для обеспечения равенства возможностей и преодоления экономических, социальных и культурных различий.

ПОЛИТИКА ИНТЕГРАЦИИ В НИДЕРЛАНДАХ

Иммиграционная история

С начала 1950-х гг. Нидерланды испытали на себе несколько волн все усиливающегося притока иммигрантов из развивающихся стран. Это оказало серьезное влияние на структуру населения, особенно в крупных городах. Первая волна имела место в самом начале 1950-х гг.: возвращение примерно 300 тысяч голландцев после предоставления независимости Индонезии. Несмотря на то, что большинство из них жили в Индонезии в течение нескольких поколений, их интеграция в Нидерландах происходила относительно гладко. Поскольку эти иммигранты приехали навсегда и не имели намерения возвращаться в Индонезию, они стремились интегрироваться в местное общество как можно быстрее. Несмотря на то, что многие из приехавших из Индонезии внешне отличаются от коренного голландского населения, считается, что они полностью интегрировались в голландское общество.

В конце 1950-х гг. завершилась послевоенная перестройка голландской экономики, и для дальнейшего ее роста оказались недостаточными ресурсы национального рынка труда. Различные отрасли экономики стали привлекать полуквалифицированных и высоко квалифицированных работников из Испании, Италии, Греции и Югославии. Большинство из них приезжали только на временную работу. Те, кто хотел остаться, фактически смешались с голландским населением. Примерно половина из них вступили в брак с голландскими женщинами. Их дети практически полностью интегрированы в голландское общество. Как группа населения они стали фактически «невидимы».

Вторая волна мигрантов последовала в начале и середине 1960-х гг. Она состояла из неквалифицированных турецких рабочих, которые использовались в промышленности. Большинство из них были организовано наняты непосредственно в Турции. Кроме турок, привлекались также марокканские рабочие. Большинство нанимались через бюро по найму, но многие ехали и неорганизованно.

Вторая волна миграции отличалась от первой. Экономика уже миновала пик послевоенного роста. Несмотря на это, ощущался недостаток неквалифицированной рабочей силы. Для местной молодежи более привлекательной оказалась работа в секторе услуг, а не грязная, тяжелая и монотонная работа в индустриальном секторе экономики. Первые из приехавших трудовых мигрантов после нескольких лет работы в Нидерландах, как правило, возвращались домой. Те, кто приехал позже, стремились остаться, что спровоцировало в дальнейшем рост миграции членов их семей. Интеграция этой группы низко квалифицированных иммигрантов и их детей и внуков до сих пор остается острой проблемой для Нидерландов.

Третья волна иммиграции пришла из бывших колоний Вест-Индии: Суринама и Антильских островов. Обе страны расположены на севере Южной Америки. В 1975 г. Суринам получил независимость. Ситуация в стране была очень нестабильной. В ближайшие годы до и после получения независимости значительная часть суринамского населения покинула страну и переехала в Нидерланды. В 1974–1980 гг. более 100 тысяч суринамцев эмигрировали в Голландию. После непростого периода адаптации в 1980-х гг., суринамцам удалось занять прочное положение в голландском обществе, в то время как антильцы, особенно молодежь, до сих пор испытывают трудности с интеграцией.

Последняя волна иммиграции представляла собой беженцев и лиц, ищущих убежище, из разных стран мира. Наибольшие группы прибыли из Ирака, Афганистана, Ирана и Сомали. Их интеграция происходит трудно, особенно в области трудоустройства.

Наблюдалась также трудовая миграция — часто нелегальная — из Пакистана, Капе Верде, Ганы и других стран. Спустя некоторое время эти нелегальные иммигранты стали законными гражданами. Несмотря на то, что эти граждане в большинстве своем имеют работу, тем не менее ощущаются проблемы с их интеграцией в принявшее их общество.

Кроме того, существовал поток высоко квалифицированных работников из Японии, Индии, Китая и европейских стран. Однако эти группы населения немногочисленны, и они не являются объектом политики интеграции.

Структура этнических меньшинств

В настоящее время Нидерланды являются многонациональной страной. Те группы иммигрантов, которые испытывают проблемы с интеграцией, называют этническими меньшинствами в голландском обществе.

В 1971 г. в Нидерландах проживали примерно 200 тыс. чел., представляющих этнические меньшинства. В 1997 г. их число возросло до 1,4 млн., а в 2003 г. превысило 1,6 млн. Быстрый рост численности мигрантов из «других» менее развитых стран резко изменил структуру этнических меньшинств в Нидерландах.

Таблица 1

Этнические меньшинства в Нидерландах в 2003 г.

<i>«Классические» меньшинства</i>		<i>«Новые» меньшинства</i>	
Турки	341000	Иракцы	42000
Суринамны	321000	Афганцы	34000
Марокканцы	295000	Сомалийцы	28000
Антильцы	129000	Иранцы	28000

Численность «классических» этнических меньшинств — турок, суринамцев, марокканцев и антильцев — составляет более 1 млн. Чел. «Новые» этнические меньшинства — это выходцы из Ирака, Афганистана, Сомали и Ирана. 76 тыс. выходцев из бывшей Югославии и 58 тыс. китайцев также считаются этническими меньшинствами, в то время как мигранты из бывшего Советского Союза и стран Восточной Европы

не считаются этническими меньшинствами. Небольшие этнические группы составляют 19 тыс. капевердийцев, 18 тыс. ганцев, 17 тыс. вьетнамцев, 17 тыс. египтян и 18 тыс. пакистанцев.

Географическое распределение

Однако эти цифры мало что говорят о ситуации в различных областях Нидерландов. Этнические меньшинства очень неравномерно распределены по территории страны. Более 1,6 млн. представителей этнических меньшинств сконцентрированы в крупных городах, особенно в Амстердаме, Роттердаме и Гааге. Более трети населения этих городов приходится на представителей этнических меньшинств. При этом доля этнических меньшинств среди молодых возрастных групп выше, чем в среднем по стране. В Амстердаме, например, более половины школьников — это представители этнических меньшинств.

По прогнозам, доля этнических меньшинств будет продолжать расти за счет притока беженцев, лиц, ищущих убежище, и последующей миграции членов их семей.

В 2003 г. 10% 16-миллионного населения Нидерландов составляли представители этнических меньшинств. Предполагается, что к 2015 г. эта доля достигнет 14%.

Развитие политики интеграции

Когда правительство Нидерландов убедилось в том, что некоторые группы населения испытывают трудности с интеграцией в местное общество, была разработана специальная политика интеграции. Под интеграцией понимается процесс превращения иммигранта в неотъемлемую часть голландского общества. После нефтяного кризиса 1973 г. экономика Нидерландов переживала спад. Появились признаки социального напряжения между коренным населением страны и этническими меньшинствами. В городах иммигранты жили в перенаселенных трущобах. Правительство пыталось остановить иммиграцию, сначала из Турции и Марокко, а в 1980 г. были наложены ограничения на иммиграцию суринамцев.

Трудовая миграция была запрещена, однако, уже поселившиеся в Нидерландах мигранты сохраняли за собой право на приглашение членов своих семей. Таким образом, фактически иммиграция продолжалась. Дальнейшие ограничения оставили право на воссоединение только с ближайшими родственниками, и то при соблюдении определенных условий. Они должны были быть обеспечены жильем и средствами существования.

Политика социальной защиты: 1971–1981гг.

Государственная политика 1970-х гг. получила название политика социальной защиты. Центральное правительство создало множество подразделений, которые занимались социальной защитой, направленной на мигрантов, и представляли их интересы. Эти подразделения, ориентированные, например, специально на мигрантов из Суринама или Ан-

тильских островов, осуществляли свою деятельность в отношении различных категорий лиц. Следует заметить, что в 1960-х и в начале 1970-х гг. безработица среди бывших гастарбайтеров была ниже, чем среди местного населения. Только среди суринамского населения безработица была выше. Отмечались отдельные случаи дискриминации на рынке труда, однако в целом вопрос о правах этнических меньшинств еще не стоял. Поскольку считалось, что пребывание мигрантов в стране *временное*, дети иммигрантов обучались на их родном языке и следовали обычаям своей культуры.

В 1979 г. Научный Совет правительственной политики сделал заключение о том, что «признание многонационального характера голландского общества означает необходимость осуществления усилий, направленных на изменение того неблагоприятного положения, в котором оказались представители этнических меньшинств». Была разработана активная политика, нацеленная на меньшинства. Она была нацелена на развитие диалога, ликвидацию дискриминации и повышение правового статуса меньшинств. Соответственно, меры этой политики фокусировались на вопросах трудоустройства, жилищных условий, образования и профессиональной подготовки, а также здравоохранения.

Политика меньшинств: 1982–1994 гг.

Политика меньшинств исходила из понимания того, что представители этнических меньшинств останутся в Нидерландах навсегда. Она состояла из трех элементов:

1. преодоление социального и экономического неравенства;
2. повышение правового статуса меньшинств и борьба с дискриминацией;
3. преодоление риска этнической изоляции.

В отличие от политики социальной защиты политика меньшинств была сориентирована на наиболее проблемные сферы: обеспечение жилищных условий, трудоустройство и образование. Был сделан также шаг в сторону децентрализации политики. Это потребовало специальных усилий и создания дополнительных фондов для городских районов, где концентрация меньшинств была особенно высокой. Определенные группы мигрантов были выделены как целевые группы, в частности, трудовые мигранты из восьми основных стран выезда, а также беженцы.

Отправным пунктом этой политики в отношении меньшинств было то, что она должна быть направлена на общество в целом. «Это означало, что голландское общество должно предоставить этническим меньшинствам возможности для развития, а меньшинства, со своей стороны, должны предпринимать усилия для адаптации и принятия социальных норм голландского общества, в частности, путем изучения голландского языка. Организованные по этническому признаку объединения должны сами поддерживать и развивать свою культуру и идентичность» (Министерство внутренних дел. Гаага, 1983).

Политика интеграции: 1994–2003

Проблемы, связанные с интеграцией, сохранялись; в то время как проблемы расовой дискриминации и этнической сегрегации нарастали. Во второй половине 1990-х гг. правительство заменило политику меньшинств на политику интеграции. Особую роль приобрела также политика в отношении гражданства. Гражданство стало важнейшим принципом в новом видении общества, состоящего из людей, представляющих различную культуру. Гражданство предполагает, что все люди, участвующие в интеграционном процессе, предполагают постоянное участие в жизни голландского общества, со всеми вытекающими из этого правами и обязанностями. Утверждалось, что «правительство делает выбор в пользу гражданства и подчеркивает необходимость процесса интеграции представителей этнических меньшинств в общество. По этой причине термин «политика меньшинств» не будет больше применяться; вместо этого основной упор будет перенесен на политику интеграции меньшинств» (Министерство внутренних дел. Гаага, 1994).

Была высказана озабоченность продолжающимся высоким притоком иммигрантов, в частности, лиц, ищущих убежище, и присутствием нелегальных жителей. Для того, чтобы предотвратить дальнейшую маргинализацию молодежи из групп этнических меньшинств и втягивание их в преступную деятельность, были усилены меры политики интеграции. Были разработаны проекты, специально нацеленные на молодежь и на предоставление помощи в получении образования.

Было также указано на необходимость овладения иммигрантами голландским языком.

Положение этнических меньшинств улучшилось. Новый экономический подъем привел к появлению новых рабочих мест. Был проведен мониторинг политики интеграции и ее результатов; он концентрировался на трех аспектах интеграции:

- 1) социально-экономическом (получение доступа к работе и образованию);
- 2) социально-культурном (этнические отношения, предрассудки, дискриминация, нормы и ценности);
- 3) институционально-политических (доступность государственных учреждений и полноценного участия в жизни общества).

Влияние 11 сентября 2001 г.

Террористические атаки исламских экстремистов 11 сентября 2001 г. оказали влияние на политику интеграции. Вопросы гражданства и религии стали важными темами политики интеграции. На выборах 2002 г. в Нидерландах партия, которая высказывалась против «исламизации» голландского общества, одержала победу, а ее лидер П. Фортуин был убит представителем леворадикального крыла. После 11 сентября 2001 г. положение этнических меньшинств стало предметом широкой дискус-

сии в Нидерландах. Общественное мнение в отношении этнических меньшинств изменилось от позитивного интереса к культуре и обычаям других народов к негативным сторонам многонационального общества. Вовлечение радикальных исламских группировок в международный терроризм усилило недоверие к исламу. Вот те внешние проявления, которые вызывают отторжение коренных голландцев: неухоженные садики, некрашенные дома, закрытые занавеси на окнах, мусульманские головные платки на женщинах и даже паранджи, закрывающие лица, использование иностранного языка в присутствии голландцев, группы мусульманских подростков на улицах. Большинство голландцев уверены, что этнические меньшинства не слишком стремятся к интеграции в принявшее их общество.

Со своей стороны, этнические группы отвечают обидой, особенно те молодые люди, которым действительно удалось успешно найти свое место в обществе. Они не хотят отвечать за поведение тех групп своих соотечественников, которые вызывают озабоченность местного населения. В то же время они не хотят, чтобы им указывали, как следует интегрироваться. Многие турецкие и марокканские молодые люди считают, что возникшее в обществе негативное отношение к исламу помешает им стать равноценными гражданами.

Очевидно, что существует разрыв в социальных и культурных ценностях коренных голландцев и представителей этнических меньшинств, который трудно преодолеть. Социальные контакты между ними ограничены, а в последние годы стали еще меньше. Очень редко голландец или голландка могут считаться возможным брачным партнером для турецкой или марокканской молодежи. Примерно две трети из них ищут невесту или жениха в стране происхождения, даже если сами они родились в Голландии.

Новая политика интеграции: после 2003 г.

Культурная интеграция иммигрантов стала очень острой темой в вопросе об интеграции. Политика интеграции всегда уделяла большое внимание признанию различий между этническими меньшинствами и коренными голландцами. Часто это интерпретировалось таким образом, что присутствие других этнических групп само по себе является преимуществом, например, культурно обогащает общество. Однако не все отличающиеся от привычных вещи являются ценными просто по определению. Культивирование собственной культурной идентичности не может способствовать сокращению разрыва и возведению мостов. Наоборот, единство нашего общества должно строиться на том, что есть общего между всеми его членами, на тех ценностях, которые все разделяют. В 2003 г. правительство провозгласило новую политику интеграции. Целью политики интеграции стало общее гражданство для граждан, представляющих этнические меньшинства, и для голландских граждан.

Общее гражданство

Общее гражданство означает, что все говорят на голландском языке и все признают и придерживаются основных норм жизни, традиционных для Нидерландов. Это касается всех принципиальных вопросов, начиная от необходимости самостоятельно обеспечивать себя и кончая неукоснительным следованием существующим законам и правилам. Также речь идет о необходимости поддержания среды обитания, уважения физической неприкосновенности людей, в том числе в браке, признания права каждого выражать свое мнение, признания сексуальных предпочтений других людей, равенства мужчин и женщин.

Гражданство также подразумевает желание быть активным участником общества; по существу гражданство — это и есть участие. Это означает, что люди имеют возможность участвовать во всех аспектах жизни общества. Представители этнических меньшинств свободны вступать в любые социальные контакты, они могут участвовать в экономической жизни, следовать своей религии, развивать свои таланты посредством образования и обучения, выступать производителями и потребителями культурных ценностей, заниматься спортом и активно отдыхать в свободное от работы время, в полном объеме пользоваться системой социальной защиты.

Гражданство предоставляет права и гарантирует свободы, однако, оно также устанавливает обязательства. Смысл общего гражданства заключается не в установленных силой закона нормах жизни; он подразумевает сознательную ответственность граждан и общественных организаций. Если раньше упор делался на обеспечение подчинения законам и правилам, то теперь усилия направлены на стимулирование инициативности как представителей этнических меньшинств, так и коренных голландских граждан.

Положение этнических меньшинств на рынке труда

В 1960-х и 1970-х гг. безработица среди турецких и марокканских мигрантов была ниже, чем в среднем по стране. Среди суринамцев показатели безработицы были выше. После экономического кризиса 1980 г. реорганизация экономики привела к тому, что безработица среди турецких и марокканских мужчин возросла до 33%, т.е. каждый третий не имел работы. Благодаря экономической перестройке безработица среди местного населения в конце 1980-х гг. резко сократилась. В 1991 г. ее показатель был вдвое ниже, чем в 1983 г. Однако среди представителей этнических меньшинств ситуация не улучшилась. В 1991 г. уровень безработицы среди них был тем же, что в 1983 г. Та же картина наблюдалась в начале 1990-х гг. Однако после 1994 г. безработица среди этнических меньшинств существенно сократилась: на 15 пунктов.

Тем не менее, несмотря на повышение показателей занятости меньшинств, даже в 1998 г. риск остаться без работы был для них в 2-7 раз выше, чем для коренных голландцев. В 2002 г. средний уровень без-

работицы среди этнических меньшинств был 10%, в то время как среди местного населения — 3%. В 2003 г. экономика Нидерландов испытала замедление темпов экономического роста, и безработица среди этнических меньшинств опять увеличилась.

Кроме того, на голландском рынке труда наблюдается расовая дискриминация. Прежде в Нидерландах существовал закон, обязывавший работодателей и профсоюзы предоставлять ежегодный отчет о числе наемного персонала в компаниях. Этот закон (Wet SAMEN) был отменен в 2004 г., поскольку посчитали, что он стимулирует рост бюрократии, а кроме того, многие работодатели отказывались сообщать данные об этнической принадлежности своих рабочих. Однако существуют договоры между предпринимателями и профсоюзными организациями о найме представителей этнических меньшинств.

В Нидерландах существует общий закон, предусматривающий равное отношение ко всем группам населения — женщинам, этническим меньшинствам, лицам, страдающим от физических или умственных недостатков. Существует также национальное общество против расизма и дискриминации, которое играет важную роль в продвижении к обществу без дискриминации.

Политика в отношении временных трудовых мигрантов

С 1995 г. в Нидерландах действует специальный закон, касающийся иностранных рабочих (Wet Arbeid Vreemdelingen, WAV). Этот закон регулирует приток иностранной рабочей силы. Он нацелен на ограничение притока трудовых мигрантов и нелегальных рабочих. Закон нацелен на достижение оптимального соотношения спроса и предложения на национальном рынке труда. Преимущественным правом трудоустройства пользуются голландские граждане и граждане стран Европейского Союза. Их нанимают в первую очередь. Если голландский предприниматель не может найти подходящего работника в Нидерландах, он имеет право нанять иностранца. Если не удастся найти подходящего жителя ЕС, предприниматель может обратиться к странам вне ЕС. Работодатель должен получить разрешение на найм иностранного работника от правительства Нидерландов. В настоящее время испытывается дефицит высококвалифицированных кадров в научно-исследовательской сфере и в секторе информационных технологий. Нидерланды используют «приток умов» для ускорения своего экономического роста. Работодатели, в частности, университеты часто жалуются на слишком долгую процедуру получения разрешения на привлечения иностранных работников. Потенциальный иностранный работник должен получить разрешение на временную работу в Нидерландах в своей стране, в посольстве Нидерландов. Принятие решения может занять до 6 месяцев. Сейчас, с усилением угрозы глобального терроризма, процедура получения разрешений еще более ужесточена. Существуют предложения о введении системы «зеленых карт» по примеру США.

В 2001 г. порядка 30 тыс. иностранцев получили разрешение на въезд в Нидерланды на работу. Временные рабочие из Польши используются в аграрном секторе и на низкооплачиваемых работах. Правительство стремится стимулировать рост экономической активности живущих в стране этнических меньшинств вместо того, чтобы ввозить новых трудовых мигрантов.

Молодежь и маргинализация

Положение молодежи на рынке труда требует особого внимания. Уровень безработицы среди молодых тревожно высок. Безработица среди молодежи 25–30% может вызвать нежелательные социальные последствия. Они становятся маргиналами, т.е. не участвуют в жизни общества. Эта группа населения также испытывает проблемы, связанные с «жизнью между двумя культурами».

Данные о преступности среди молодежи показывают, что вовлеченность иммигрантов в преступную деятельность непропорционально высока.

Таблица 2

Зарегистрированные по подозрению в совершении противозаконных действий, в возрасте 12–24 лет, 2000 г.

Страна происхождения	% зарегистрированных по подозрению
Всего	2,3
Нидерланды (включая иммигрантов второго поколения)	1,8
Турция	2,8
Суринам	6,0
Сомали	7,6
Бывшая Югославия	7,7
Марокко	8,3
Антильские о-ва/Аруба	10,6

Источник: Integratiemonitor 2002

Таблица 3

Численность молодых заключенных в возрасте 15–24 лет на 100 тыс. жителей

Страна происхождения	Число заключенных
Нидерланды (включая иммигрантов второго поколения)	64
Турция	307
Суринам	604
Антильские о-ва/Аруба	1.482
Марокко	960
Бывшая Югославия	530

Источник: Integratiemonitor 2002

Особенно выделяются данные по молодым марокканцам и антильцам. Для них в наибольшей степени привлекательны легкие доходы от торговли наркотиками, мелкого воровства и грабежей. Это сказывается на отношении к ним среди голландского населения. Эта ситуация, наряду с отторжением мусульманского населения и непрекращающимся

притоком неквалифицированных мигрантов, ведет к ужесточению политики в отношении вновь прибывающих мигрантов. Этим иммигрантов называют «новыми».

Политика в отношении «новых» иммигрантов

Для того, чтобы стимулировать «новых» иммигрантов и «старых» (т.е. малообразованных иммигрантов, уже живущих в стране) иммигрантов относиться со всей ответственностью к своей интеграции в общество, разработана новая система мер политики интеграции. Основная идея этой системы заключается в том, что «новые» иммигранты, которые хотят поселиться в Нидерландах в соответствии с принципом воссоединения семьи или создания семьи, должны начать процесс интеграции в голландское общество, еще находясь в своей стране. Они должны взять на себя расходы, связанные с интеграцией. Требования в отношении «новых» иммигрантов четко видны из «интеграционного теста».

Например, большая часть турецких и марокканских иммигрантов второго поколения стремятся заключить брак с партнером, проживающим в Турции или Марокко, в то время как правительство ставит цель сократить приток мигрантов, поскольку их интеграция представляется непростым процессом. Таким образом, политика в отношении «новых» иммигрантов очень жесткая.

Для того, чтобы получить вид на постоянное жительство и голландский паспорт, «новые» иммигранты должны пройти тестирование. Тест состоит из знания минимум 2000 слов голландского языка, а также знания истории Нидерландов и основных норм жизни. Представители этнических меньшинств, которые не знают голландского языка на базовом уровне и моложе 65 лет, в том случае, если они не имеют работы и находятся на содержании системы социального обеспечения, обязаны изучить язык.

Заключение

Некоторые этнические группы, такие как суринамцы, которые связаны с Нидерландами колониальным прошлым, легче интегрируются в голландское общество, чем, скажем, турки или марокканцы, исповедующие ислам.

После 11 сентября 2001 г. важнейшими аспектами интеграции стали культурологические и религиозные аспекты. Тем не менее, доминирующими факторами остаются экономическое развитие и особенно потребности рынка труда. Нидерланды жестко ограничивают приток низкоквалифицированных мигрантов, однако, поскольку страна испытывает потребность в высококвалифицированных специалистах, особенно исследователях, принимается решение об облегчении правил въезда для лиц, обладающих необходимым образованием и уровнем квалификации.

Если говорить о перспективах положения этнических меньшинств в голландском обществе, два фактора представляются решающими. Первый — это уровень охвата средним образованием (обучением в *голланд-*

ских школах) детей иммигрантов. Второй — масштаб иммиграции в ближайшие годы.

Следует четко разграничивать иммигрантов первого и второго поколения. Мигранты первого поколения являются более консервативными в поддержании норм, ценностей и обычаев страны своего происхождения. Это ставит барьер между турецкими или марокканскими иммигрантами первого поколения и коренным голландским населением.

Однако иммигранты второго поколения легче воспринимают нормы, ценности и стиль жизни местного общества. В социальном плане они еще не очень объединены с голландской молодежью, особенно турки и марокканцы. Здесь важную роль играют религия и консерватизм их родителей. Социальная сегрегация усиливается сегрегацией в школах, и это представляется наиболее важной проблемой интеграции. Иная ситуация складывается в отношении суринамской молодежи. Они гораздо ближе общаются с голландскими сверстниками. Обособленное от местного общества положение турецкой и марокканской молодежи особенно отчетливо проявляется в брачной практике. Этническая экзогамия среди них все еще является исключением.

В последние годы признано, что иммиграция является устойчивой чертой голландского общества. Интеграция «новых» иммигрантов не является само собой разумеющимся процессом. Нидерланды являются передовым пост индустриальным обществом. Способность этого общества принять в себя иммигрантов из менее развитых стран с отличной от него культурой ограничена. Существуют экономические, социальные и культурные преграды. Правительство хорошо знает об этих преградах. Поэтому основными чертами его иммиграционной политики являются ограничение иммиграции и обеспечение интеграции легальных иммигрантов.

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ
ТРУДЯЩИХСЯ МИГРАНТОВ
И ИТАЛЬЯНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
В ОТНОШЕНИИ ВРЕМЕННОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ**

Исторически идея Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся мигрантов была предложена в программе Комитета министров Совета Европы на 1966 г.

Объединенному Комитету было поручено составить проект текста под руководством специального представителя Национальной организации по беженцам и перенаселенности. Международная организация труда, Организация по экономическому сотрудничеству и развитию и Комиссия европейских сообществ приняли участие в разработке проекта в качестве наблюдателей. Консультантами выступили Международная организация работодателей в Женеве, Всемирная конфедерация труда и Международная конфедерация свободных профсоюзов.

В 1971 г., в соответствии с рекомендациями Консультационной Ассамблеи, были внесены некоторые изменения в проект Конвенции, и в 1977 г. она была окончательно одобрена.

Как указывается в Преамбуле, Конвенция призвана служить цели Совета Европы — защите прав и фундаментальных свобод человека, как это провозглашается Конвенцией о правах человека и Европейской социальной хартией.

Цель Конвенции заключается в определении правового положения трудовых мигрантов с тем, чтобы обеспечить равные условия — насколько это возможно — с национальными рабочими в отношении условий жизни и работы, а также доступность социальных возможностей для трудовых мигрантов и членов их семей. Выделяются только наиболее важные аспекты прав мигрантов, без детальной проработки всего комплекса проблем, имеющих отношение к этому вопросу. В Конвенции часто встречаются ссылки на положения национального законодательства или на двусторонние и многосторонние соглашения, существующие между Договаривающимися Сторонами.

Интересно отметить, что Статья 33 предусматривает учреждение Консультативного Комитета, который должен принимать во внимание изменение экономической и социальной обстановки в Европе. На мой взгляд, если учитывать тот исторический период, когда это положение принималось, его можно посчитать весьма дальновидным, поскольку оно предполагало возможные перемены миграционных тенденций.

Хотелось бы вкратце остановиться на тех статьях Конвенции, которые представляются дальновидными и инновационными.

Например, Статья 1 касается определения категорий лиц, на которых Конвенция распространяется, и тех, к кому она не может быть при-

менена. «Трудящийся-мигрант» определяется как гражданин одной Договаривающейся Стороны, которому разрешено проживать на территории другой Договаривающейся Стороны для выполнения оплачиваемой работы, исключая такие категории как: приграничные трудящиеся, артисты, моряки, лица, проходящие обучение и сезонные рабочие.

С другой стороны, Конвенция применима только к тем трудящимся-мигрантам, которые являются гражданами стран Совета Европы. Хотя все европейские государства могут стать членами Совета Европы, тем не менее только те, кто действительно присоединился к Организации, могут воспользоваться преимуществами и правами, предлагаемыми Конвенцией.

Этот пункт представляется важным: он предоставляет странам, которые выступают как Договаривающиеся Стороны Конвенции, обеспечивать определенные гарантии своим гражданам, когда они выезжают в другую страну с целью трудоустройства. В частности, это касается предоставления им правового статуса и всех связанных с этим прав: права на заработок, обеспечение жильем, медицинское обслуживание и т.д.

Статья 2 касается форм найма трудящихся-мигрантов. Конвенция в сущности контролирует найм мигрантов, который осуществляется в соответствии с законами принимающего государства или соглашений, существующих между страной происхождения и принимающей страной. В конечном счете ситуация на национальном рынке труда регулирует эти отношения.

Статья 3 предусматривает проведение медицинского обследования и профессионального экзамена до принятия решения о найме будущего трудящегося-мигранта. Эти меры предшествуют процедуре отбора, а Статья 4 гарантирует трудящемуся-мигранту право покинуть территорию Договаривающейся Стороны, гражданином которой он является, и въезжать на территорию принимающей Стороны. Эти права могут подлежать ограничениям, предписанным законодательством и связанным с национальной безопасностью, общественным порядком, здоровьем и нравственностью населения.

Это положение тесно связано с положениями Протокола № 4 Конвенции о защите прав и фундаментальных свобод человека, который утверждает, что «каждый человек должен быть свободен в праве выезда из любой страны, включая его собственную», а также Европейской хартией, которая признает «право выезжать из страны с целью трудоустройства на территории другой Договаривающейся Стороны».

В том, что касается документов, необходимых трудящемуся-мигранту для эмиграции, они прежде всего должны соответствовать режиму въезда, установленному принимающей страной. Понятно, что в праве на въезд может быть отказано в определенных случаях. Конвенция предусматривает также возможность реадмиссии, т.е. возвращения в страну выезда в том случае, если рабочий более не соответствует тем условиям, на которых ему было предоставлено жилье и работа.

Статьи 5 и 6 являются очень полезными инструментами оказания помощи мигранту в принятии решения о миграции, поскольку предусматривают предоставление ему полной информации о ситуации в принимающей стране.

Статья 7 касается оплаты расходов по проезду мигранта в принимающее государство в случае официального коллективного набора на работу. Оплата расходов регулируется двусторонними соглашениями.

Статьи 8 и 9 касаются разрешения на работу и вида на жительство. Эти положения призваны показать, что работодатель имеет право нанимать работника, а работник – быть нанятым. Вместе с тем, разрешение на работу и вид на жительство не имеют целью «привязывать» работника к одному и тому же работодателю, поэтому выдаются на срок до одного года и могут быть продлены, но соблюдая интересы трудящегося-мигранта.

При этом ни одна Договаривающаяся Сторона не обязана разрешать трудящемуся-мигранту оставаться в принимающей стране на период, превышающий период выплаты пособия по безработице. Это положение было принято постольку, поскольку сроки выплаты пособия по безработице существенно различаются по странам.

Вид на жительство, в соответствии с Конвенцией, может быть отозван, но в этом случае предусматривается «реальное право» на апелляцию, следуя Статье 13 Европейской Конвенции о правах человека.

Статья 10 касается помощи трудящимся-мигрантам со стороны социальных служб страны приема, а Статья 11 предусматривает административные процедуры, нацеленные на обеспечение соблюдения прав всех сторон, имеющих отношение к миграционному акту.

Статья 12 устанавливает право членов семьи трудящегося-мигранта на воссоединение с ним после периода ожидания, который не может превышать 12 месяцев, и при соблюдении определенных условий. При этом термин «супруг(а)» применяется к обоим полам. Пункт 3 предусматривает, что в случае особых причин принимающее государство может временно отказаться от выдачи разрешения супругам на воссоединение. Это право на отказ стало предметом ряда специальных гарантий, касающихся заявлений на воссоединение и предусмотренных в Статье 15 Европейской Конвенции о правах человека.

Право на отказ должно применяться только в исключительных случаях, например, когда Договаривающаяся Сторона не в состоянии «справиться» с притоком членов семей мигрантов в определенных частях страны. Конвенция предусматривает обязательное обоснование особых причин отказа в заявлении на имя Генерального секретаря Совета Европы.

В отношении этого пункта следует обратить внимание на то, что в Статье 33 дополнительно оговаривается, что в случае применения положений пункта 3 Статьи 12 по просьбе одной из Договаривающихся Сторон может созываться заседание Консультативного комитета.

Статьи, касающиеся жилья, профессиональной подготовки, школьного обучения, языковых курсов, профессиональной переподготовки, обучения родному языку трудящегося-мигранта призваны обеспечить равные права мигрантам и членам их семей с коренными жителями принимающей страны.

Статья 16 устанавливает, что условия труда трудящегося-мигранта должны быть не менее благоприятны, чем те, которые применяются в отношении национальных трудящихся.

Статьи 17–25 закрепляют за мигрантами те же права, что и для национальных трудящихся. В частности, трудящийся-мигрант имеет право на повторное устройство на работу, если он потерял свою работу по причинам, не связанным с его волей.

Очень важной является Статья 26, которая гарантирует право обращения в судебные и административные органы власти принимающего государства. Для защиты экономических и социальных интересов трудящихся-мигрантов важна Статья 28, гарантирующая право на объединение в профсоюз, в соответствии со Статьей 5 Европейской социальной хартии и Конвенцией МОТ № 87. Статья 29 призвана способствовать интеграции трудящихся-мигрантов, поскольку она предусматривает их участие в жизни предприятия наравне с национальными трудящимися.

Теперь мне хотелось бы сказать о том, как применяются положения Европейской Конвенции в Италии¹. Прежде всего следует заметить, что Италия лишь относительно недавно стала принимающей страной для трудовых мигрантов. В течение длительного времени Италия считалась страной эмиграции, поскольку значительное число итальянцев выехали в другие страны Европы и мира.

Первая значительная волна иммигрантов в Италию наблюдалась в 1992 г. Италия стала привлекательной для иммигрантов в силу своего географического положения на границе Европы и значительного неформального сектора экономики, который привлекает незаконных мигрантов: малый бизнес, работа по дому, уход за детьми и пожилыми и т.д.

Вслед за подписанием Международной Конвенции МОТ № 143 в 1975 г., ратифицированной Законом 1981/158, Италия ввела законодательное регулирование вопросов, связанных с миграцией, а в 1986 г. Законом № 943 установила некоторые положения, касающиеся труда иностранцев. Это были первые шаги на пути управления миграционными потоками, в том числе и тех, которые имели трудовую природу.

Знаменательно, что это был пример хороших предложений, ориентированных на обеспечение прав трудящихся-мигрантов и уважение их достоинства, в то время как тогдашняя политика не являлась инструментом регулирования иммиграционных потоков.

В начале 1990-х гг., когда Италия столкнулась уже с несколькими волнами иммиграции, при том что мигранты преимущественно неле-

¹ Италия подписала Европейскую Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов 11.01.1983 и ратифицирована ее 27.02.1995.

гально въезжали на территорию страны и поселялись без каких-либо разрешений, правительство было вынуждено выработать новые подходы к регулированию миграционных потоков. Вполне естественны те трудности, с которыми столкнулось итальянское правительство в управлении новым явлением: ведь Италия, как уже говорилось, совсем недавно преимущественно была страной эмиграции. Однако чрезвычайность ситуации требовала адекватного ответа, и первые меры были направлены прежде всего на усиление контроля над въездом с целью обеспечения национальной безопасности.

Так называемый «Закон Мартелли» № 39, вступивший в силу в 1990 г., ввел новые принципы признания статуса беженца, а также определил режим въезда иностранцев на территорию Италии. Кроме того, закон ввел принципиально новый режим высылки из страны. Одновременно была введена «процедура легализации», которая позволяла иностранцам, находящимся в Италии нелегально, получить легальный статус при соблюдении определенных условий.

Последующий период был отмечен непрекращающейся дискуссией в обществе по миграционной политике, и постепенно на политическом и общественном уровне формировался новый подход, во многом благодаря признанию позитивного воздействия миграции на экономику страны.

Обязательства, принятые в связи с ратификацией Шенгенской Конвенции, заставили Парламент Италии преодолеть точки зрения правых и левых партий и принять новые законы, направленные на управление миграцией в целом. В 1998 г. были разработаны новые положения миграционной политики, не основывающиеся более на чрезвычайности миграции, но предлагающие общий сбалансированный подход.

Указ № 286 от 25 июля 1998 г. свел в единый текст эти положения. В 2002 г. в него были внесены поправки и дополнения Законом № 189 от 30 июля 2002 г. (так называемым «Законом Босси Фини»). Эти дополнения были нацелены на совершенствование управления миграционными потоками и более эффективное противодействие нелегальной иммиграции.

Итальянское законодательство в этой своей части построено в соответствии с европейским законодательством, хотя в нем, например, нет единого закона о предоставлении убежища.

В том, что касается воссоединения семей, итальянское законодательство обеспечивает защиту этого права, также и потому, что это является фундаментальным принципом итальянской Конституции и Европейской Конвенции о правах человека. Фундаментальные права признаются за всеми мигрантами, легальными и нелегальными, равно как и право легальных мигрантов обращаться в судебные инстанции.

Необходимо подчеркнуть, что процедура высылки была проработана с учетом прав мигрантов в соответствии с Европейской Конвенцией об основополагающих правах и свободах, которая была ратифицирована Италией в 1990 г.

Допуск граждан третьих стран на рынок труда Италии регулируется системой ежегодных квот, определяющих максимальное число ино-

странных работников. Некоторая часть квот зарезервирована для тех стран, с которыми Италия подписала двусторонние соглашения, например, Албания и Тунис.

Законом оговаривается, что подписание трудового контракта между работодателем и работником должно предшествовать приезду работника в страну. Процедура является довольно сложной; после подписания контракта работодатель может запрашивать визу для работника при условии, что это не превышает квоты.

После приезда работника в Италию, обе стороны должны подписать контракт о пребывании, гарантирующий, что работодатель обеспечивает мигранта жильем и обратным билетом. Разрешение на работу выдается в соответствии со сроком трудового договора. Не разрешено выдавать разрешение на работу на основании туристической визы.

Работники, заинтересованные в трудовой миграции в Италию, могут зарегистрироваться в специальных списках в Итальянских консульствах, и итальянские работодатели через агентства по трудоустройству могут нанять работника из этих списков.

Компетентные правительственные органы отвечают за осуществление процедур приема иностранных работников, их интеграции и защиты прав мигрантов. В то же время предусмотрены процедуры, отслеживающие правильность применения закона.

В отчете по иммиграции и интеграции, представленном Европейской Комиссией в 2004 г., указано, что 22% прироста занятости в Европе в 1997-2002 гг. пришлось на иностранных рабочих. Это означает, что их участие в рынке труда становится все более важным для обеспечения роста экономики и преодоления проблем, вызванных старением населения.

Признано, что иммиграция играет важную роль в экономическом и социальном развитии Италии и что в то же время существует потребность усиления механизмов миграционной политики в области интеграции мигрантов для обеспечения внутренней и международной безопасности.

Основное направление реформирования миграционной политики связано с совершенствованием интеграционного процесса. С одной стороны, оно будет учитывать потребности рынка труда в определении ежегодных квот иммигрантов. В другой стороны, упор будет делаться на интеграции иммигрантов во все стороны жизни принимающего общества.

Принципиальным моментом законодательного регулирования иммиграции является ежегодное определение квот на въезд мигрантов в соответствии с ежегодным постановлением, основывающемся на показателях экономического и социального развития, будь то въезд с целью трудовой деятельности, обучения или воссоединения семей. Более того, процедура высылки мигрантов, которые находятся на территории Италии нелегально, определяется исходя из соображений «безопасности и обеспечения общественного порядка», и допускается право апелляции против принятого решения.

Наша страна очень заинтересована в разработке и осуществлении интегрированного подхода к сотрудничеству в экономической и соци-

альной областях с третьими странами с целью регулирования миграционных потоков, противодействия нелегальной миграции и обеспечения законных форм въезда иностранных работников.

Как я уже упоминала, Италией подписаны двусторонние соглашения с Албанией и Тунисом в отношении привлечения сезонных рабочих. Также подписано соглашение с Молдовой о привлечении трудовых мигрантов, как сезонных, так и нет.

Италия развивает отношения со странами происхождения мигрантов и странами транзита. В частности, в тех странах, с которыми уже подписаны соглашения о реадмиссии, разворачиваются обучающие курсы по анализу сопоставления спроса и предложения труда мигрантов.

Всем понятно, что иммигранты заполняют те рабочие места, на которые не соглашаются местные работники. Иностранцы, даже если они имеют хорошее образование, работают уборщиками по дому, сиделками в больницах, сельскохозяйственными рабочими или официантами. Некоторые отрасли экономики существуют только благодаря наличию мигрантов. Если принять во внимание также то, что часто они позволяют итальянским женщинам работать, можно понять, насколько важно их присутствие для Италии.

Они живут в наших домах с нашими детьми и стариками, они постепенно меняют наши привычки, и мало-помалу Италия становится мульти-этническим обществом. Пока Италия не готова принять это, по крайней мере, на политическом уровне, они должны получать равные права с итальянцами.

Управление миграцией — это не просто «открывание дверей». Это также вопрос интеграции. Мигранты вносят существенный вклад в нашу страну, который нельзя недооценивать, и большинство из них усердно и много работают для того, чтобы обеспечить справедливые возможности для себя и своих семей.

Разумное управление миграцией и защита прав мигрантов могут способствовать общему повышению безопасности человека и общества.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ СЕМИНАРУ «ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МИГРАЦИЯ В РОССИИ – ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА МИГРАНТОВ» (Москва, 18-19 декабря 2003 г.)

Одной из общепризнанных закономерностей современного этапа международной миграции в мире является увеличение объема и значения *экономических* форм миграции. Именно экономическая миграция в наибольшей степени отражает миграционную картину мира. В последние годы эта тенденция распространилась и на регион бывшего СССР. После всплеска вынужденной миграции в начале 1990-х гг., вызванного распадом прежде единой страны, постепенно именно экономические формы международной миграции стали преобладающими в миграционном обмене как между государствами региона (и прежде всего между Россией и другими бывшими союзными республиками, поскольку Россия является центром этой новой миграционной системы), так и с другими государствами мира, в частности, государствами Европы.

Таким образом, совершенно очевидно совпадение интереса к этой теме и Совета Европы, который выступил инициатором настоящего семинара, и принявших участие в семинаре представителей Министерства иностранных дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы МВД РФ, Министерства труда и социальной защиты РФ, Правительства Москвы, а также экспертов, представляющих научные и практические организации, занимающиеся изучением проблем миграции в России, в том числе экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, где есть рабочая группа по изучению миграции.

Семинар дал возможность обменяться мнениями по наиболее острым вопросам экономической миграции в современной России, выявив что сама проблема имеет настолько сложный, многоаспектный, а порой и конфликтный характер, что предпринимаемые для ее решения меры, затрагивающие как интересы государства, так и права и свободы граждан, нередко противоречат друг другу. В конкретных условиях России это объясняется целым рядом причин:

- отсутствием опыта государственного регулирования потоков международной миграции;
- отсутствием четкой, последовательной, логичной и долгосрочной концепции миграционной политики;
- неадекватностью законодательной базы в области миграции, недолжным исполнением законов, законодательных актов, положений и постановлений на местах;
- хронической ведомственной «чехардой», в результате которой практическое осуществление миграционной политики оказывается в

ведении различных государственных структур и является не только не согласованным, но и очевидно противоречивым;

- нехваткой квалифицированных кадров, способных разрабатывать и осуществлять меры государственной миграционной политики;
- в целом в российском законодательстве отсутствует тот акцент на правовую защиту мигрантов, который должен отличать любое государство, претендующее называться правовым.

Есть, конечно, и объективные причины, препятствующие эффективному решению проблем миграции в России. Основная из них, вероятно, – это сложная *структура* миграционных потоков, характерная для России: Россия выступает одновременно страной, принимающей мигрантов, страной выезда мигрантов и страной транзита. При этом значительная часть миграционных потоков (по некоторым прозвучавшим оценкам – до 90%) происходит в незаконной или нелегальной форме. Это превращает вопросы регулирования миграции и защиты прав мигрантов в задачу особой сложности. В то же время российское государство вольно или невольно *поощряет* незаконную миграцию, поскольку не прорабатывает в достаточной мере законодательно и административно альтернативных, законных форм миграции.

Таким образом, по признанию *всех* выступавших российских экспертов, существует обширное «поле» совершенствования национального миграционного законодательства. В каком направлении пойдет это совершенствование, во многом зависит от того, какие будут приняты ориентиры и какие избраны приоритеты. Было бы ошибкой не заинтересоваться опытом других стран, в том числе уже разработанными международными организациями конвенциями, регулирующими трудовую миграцию. Конвенции МОТ № 97 и № 143 так и не смогли стать правовым ориентиром для государств, участвующих в международной миграции. Конвенция ООН, открытая к подписанию в 1990 г., по широкому признанию, носит слишком общий характер, и до сих пор не была подписана ни одним европейским государством. Европейская Конвенция 1977 г. о правовом статусе трудовых мигрантов заслуживает большего внимания как документ, *сфокусированный одновременно на регулировании миграционных процессов и на правах трудовых мигрантов*.

Это является исключительно важным преимуществом Европейской Конвенции, поскольку за последние десятилетия роль государства в управлении процессами трудовой миграции изменилась. Правительства стран уже не играют той роли в определении масштабов привлечения иностранной рабочей силы, которую они играли прежде. На этом поле играют другие «игроки» (actors): мультинациональные корпорации, частные агентства по трудоустройству, наконец, криминальные организации, специализирующиеся на незаконной переправке мигрантов и их незаконном трудоустройстве. В этих условиях меняющаяся роль государства подразумевает, что оно просто обязано взять на себя защиту прав *индивидуального мигранта*. Европейская Конвенция о правовом статусе трудовых мигрантов, несомненно, служит защите и развитию

прав человека и основных свобод, поскольку она находится в полном соответствии с Европейской Конвенцией о правах человека и Европейской социальной хартией.

Тот факт, что Европейская Конвенция подписана далеко не всеми странами Европейского Союза (не говоря уже о странах-членах Совета Европы), а ратифицирована еще меньшим числом стран (8), говорит, видимо о том, что и она не является совершенным механизмом регулирования экономической миграции и обеспечения прав мигрантов. Напомню, что Конвенция была открыта для подписания в 1977 г.: это был период, когда европейские страны меняли свое отношение к привлечению иностранных рабочих и стремились поставить этот процесс под жесткий государственный контроль. Прошло почти 25 лет. Понятно, что ситуация в Европе изменилась за эти годы. Изменилась возрастная структура населения, изменилась структура рынка труда, во многих странах возникли устойчивые многочисленные иностранные диаспоры, на первый план выдвинулись проблемы интеграции мигрантов, особой заботой стал рост незаконной миграции. Впрочем, как следует из текста Конвенции, она открыта для совершенствования и развития, для чего в Конвенции было предусмотрено создание консультативного комитета.

Важно, что, будучи рамочным соглашением, Европейская Конвенция затрагивает лишь наиболее важные аспекты правового статуса и соответственно правовой защиты трудовых мигрантов, предлагая решение более конкретных вопросов посредством национального законодательства, а также многосторонних и двусторонних соглашений. Россия и другие государства бывшего СССР в последние годы активно развивают свои национальные законодательства в области международной миграции, в том числе экономической миграции. Однако международная миграция — это процесс, который требует межнациональных усилий, и эти усилия будут тем более скоординированными и эффективными, чем более они будут основываться на некоей общепринятой международной основе. А потребность в такой международной основе существует, о чем говорят масштабы экономической миграции (к сожалению, по большей части, незаконной) в регионе. Тут возможны, по крайней мере, два пути: либо страны СНГ (и прежде всего Россия, поскольку она является признанным центром этого миграционного пространства) будут создавать некую новую основу для миграционного взаимодействия внутри региона и с другими странами мира — например, Евразийскую Конвенцию о правовом статусе трудовых мигрантов (по образу и подобию той же Европейской Конвенции), либо примут в качестве ориентира уже существующую Европейскую Конвенцию и тем самым сделают несомненный шаг по пути интеграции с Европейским Союзом.

Однако принятие такого решения может быть непростым и длительным процессом. Проведенное исследование совместимости нынешнего российского национального законодательства с основными принципами Европейской Конвенции показало отсутствие принципиальных противоречий и наличие возможности их скоординировать. Существующие технические несоответствия отдельных статей Европейской

Конвенции положениям конкретных российских законодательных актов совершенно естественны. В то же время очевидна разница в стратегических подходах к миграционным процессам: если Европейская Конвенция о правовом статусе трудовых мигрантов ставит во главу угла защиту прав мигрантов, то российское законодательство нацелено прежде всего на «техническое» управление миграционными потоками на федеральном и региональном уровнях. Не исключено, что это — результат недостаточно высокой профессиональной квалификации тех, от кого зависит разработка концептуальных основ российской миграционной политики.

В связи с этим участники семинара внесли ряд предложений и рекомендаций, которые могут быть использованы заинтересованными российскими государственными структурами, негосударственными организациями, а также Советом Европы.

- Создать в России при участии Совета Европы информационно-аналитический центр для позитивной пропаганды Европейской Конвенции о правовом статусе трудовых мигрантов, подготовки соответствующих рекомендаций в области совершенствования государственной концепции миграционной политики и развития национального законодательства, имея в виду присоединение в будущем Российской Федерации к Европейской Конвенции, что могло бы приблизить ее к членству в Европейском Союзе.
- Поддерживать и активно использовать в противодействии незаконным формам международной миграции неправительственные организации, профессионально занимающиеся развитием законной временной трудовой миграции как российских граждан за рубеж, так и иностранных рабочих в Россию (частные агентства по трудоустройству, международные ассоциации в области международного трудового обмена).
- Разработать при участии Совета Европы систему подготовки и переподготовки специалистов в области миграции для повышения общего уровня компетентности и квалификации кадров, занятых в государственных службах, занимающихся вопросами как концептуальной разработки миграционной политики, так и практическим ее осуществлением. Формой такого обучения могут быть интенсивные краткосрочные курсы. Базовой учебной организацией может быть экономический факультет МГУ.

В целом семинар выявил совпадение положительных мнений российских и международных экспертов в отношении возможности подключения России к Европейской Конвенции о правовом статусе трудовых мигрантов, что могло бы улучшить положение в области правовой защиты мигрантов (как российских граждан, работающих за рубежом, так и различных категорий экономических мигрантов, пребывающих в России) и послужило бы совершенствованию миграционной политики России в целом.

И.В. Ивахнюк

**ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ СЕМИНАРУ
«ПЕРСПЕКТИВЫ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИИ
И ЕЕ РЕГИОНАХ: ПРАВА МИГРАНТОВ В КОНТЕКСТЕ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ»
(Санкт-Петербург, 1–2 июля 2004 г.)**

Миграционная история современной России, несмотря на свою непродолжительность, отмечена многообразием форм международной миграции, изменением ее структуры, своеобразием динамики различных миграционных потоков, меняющимся отношением властей и общества к происходящим миграционным процессам, а также их последствиям. Общеизвестно, что *трудовая* миграция в последние годы стала наиболее многочисленным и динамичным потоком международной миграции населения в рамках Евразийской миграционной системы, центром которой является Россия. Это предопределено как различиями в уровне экономического и демографического развития стран региона, запускающими механизм миграции вообще, так и относительно жесткой иммиграционной политикой Российской Федерации, сужающей возможности переселения на постоянное место жительства и ограничивающей возможности миграционного поля временными формами миграций, т.е. прежде всего трудовой. В то же время недостаточное внимание российских властей к развитию трудовой миграции в рамках легитимного поля обуславливает тот факт, что подавляющая часть трудовой миграции в регионе (а также в него и из него) происходит *в незаконной форме*, а значит, с неизбежными негативными последствиями и для государства, и для самих мигрантов, нарушениями их прав, неуважения их человеческого достоинства.

Тот факт, что уже во второй раз Департамент по миграции Совета Европы, Федеральная миграционная служба МВД России, Департамент по гуманитарному сотрудничеству и правам человека Министерства иностранных дел РФ инициируют проведение серьезного представительного семинара, целью которого является исследование экономической и трудовой миграции в России, — этот факт говорит о том, что объективное развитие миграционных процессов в этой стране идет непросто, ускользая из рамок правового поля и порой вступая в противоречие с интересами всех участвующих сторон — самих мигрантов, общества и государства. Эксперты Совета Европы, представляющие различные европейские страны, для которых регулирование процессов международной миграции является также исключительно актуальной задачей, готовы поделиться своим опытом, который — несмотря на неизбежные трудности регулирования столь сложного явления, каким является международная миграция — больше положительный, чем от-

рицательный. На Московском семинаре (декабрь 2003 г.) об особенностях национального законодательства в отношении трудовых мигрантов в тех странах, которые присоединились к Европейской Конвенции о правовом статусе трудовых мигрантов, рассказали эксперты из Франции, Норвегии, Нидерландов, а также сотрудники Департамента трудовой миграции Международной организации по миграции (МОМ). Одним из подтверждений преемственности этих двух международных семинаров является тот факт, что мы и сейчас, на Санкт-Петербургском семинаре имели возможность услышать о том, как строится политика в отношении трудовой миграции в других европейских странах–участницах Европейской Конвенции: Португалии, Нидерландах, Италии, а также в Украине, которая только в марте этого года подписала Европейскую Конвенцию о правовом статусе трудовых мигрантов.

Кроме того, Советом Европы разработана Стратегия управления миграцией, которая не является ни конвенцией, ни предлагаемым к обязательному применению механизмом, но тем не менее заслуживает очень пристального внимания, поскольку предлагает подходить к процессу миграции — как безвозвратной, так и временной — комплексно, включая в процесс управления миграцией различные уровни: (1) уровень местных общин или местных территориальных структур; (2) уровень федеральных правительств; (3) межстрановой / международный уровень. При этом комплексная стратегия управления миграцией основывается на четырех основных принципах:

- *организованность*, т.е. объединение всех усилий для того, чтобы в максимальной степени обеспечить возможности и права для отдельных мигрантов и для общества принимающих стран и свести к минимуму незаконную миграцию и связанный с ней криминальный бизнес на мигрантах;
- *защита*, что подразумевает как защиту прав разных категорий мигрантов, так и защиту местного общества в случае возникновения острых противоречий и выходящих из-под контроля ситуаций;
- *интеграция*, т.е. создание условий, благоприятствующих интеграции мигрантов в принимающем обществе;
- *сотрудничество* на межстрановом уровне, как средствами международной политики, на двусторонней и многосторонней основе, так силами неправительственных организаций стран приема мигрантов, стран их происхождения и транзита.

Стратегия управления миграцией Совета Европы может быть исключительно ценным ориентиром при разработке концепции миграционной политики в России, тем более что ее основные принципы — последовательность, открытость и прозрачность, ясность и четкость целей, законов и норм — четко указывают как раз на то, чего не хватает российской миграционной политике последнего десятилетия.

Мы не можем не признать, что в европейских странах вопросы управления миграцией, как в концептуальном, так и в практическом плане, разработаны более полно и глубоко, чем в России. Это совершенно естественно, поскольку Россия фактически занимается вопросами управления международной миграцией населения лишь в течение последних 12–15 лет. После неизбежного периода накопления эмпирического материала, пожалуй, только сейчас начинается период теоретического осмысления, построения перспективных сценариев развития миграционной ситуации в конкретном контексте экономического и демографического развития, на федеральном и региональном уровнях. И именно сейчас фактор времени начинает играть решающую роль. С одной стороны, мы видели, к какому плачевному результату может привести вынужденная спешка, когда в начале 1990-х гг. все силы были брошены на решение проблем вынужденной миграции, и фактически эти проблемы решены не были: беженцы и вынужденные мигранты остались без адекватной помощи государства, что очень серьезно повлияло на развитие миграционных процессов из государств бывшего СССР в дальнейшем. С другой стороны, затянувшееся отсутствие ясной позиции государства в миграционном вопросе ведет к тому, что миграционные процессы в значительной своей части происходят в незаконной форме со всеми вытекающими отсюда последствиями, хорошо известными и специалистам, и обывателям.

В этом плане состоявшийся семинар имеет исключительно важное значение. Он несет как теоретический, так и прагматический смысл. Семинар состоялся очень вовремя, поскольку именно сейчас в России развернулась широкая дискуссия о путях совершенствования миграционного законодательства, о преодолении существующих противоречий между многочисленными законами, указами, постановлениями, нормами в области регулирования миграции и управления ею. Представляется, что важнейшим шагом на этом пути должна стать продуманная, долгосрочная *концепция* миграционной политики, основывающаяся на знании объективно происходящих в стране экономических и демографических процессов и ставящая во главу угла защиту индивидуальных прав человека.

Важно понимать, что промедление в деле разработки долгосрочной миграционной политики может поставить под вопрос будущее трудовой миграции в России (как импорт рабочей силы из-за рубежа, так и экспорт части трудовых ресурсов в другие страны). Если государство будет по-прежнему оставаться пассивным и недальновидным, страна может лишиться необходимых рабочих рук и упустить все те потенциальные преимущества, которые несет в себе международная трудовая миграция. Ясно, что полностью «зарегулировать» миграционные потоки в принципе невозможно, да и не нужно (особенно в условиях общества, которое пытается строить свою основу на новых для себя принципах демократии

и либерализма). Вопрос стоит иначе. Россия в настоящее время и в ближайшей перспективе переживает уникальный исторический период, когда *миграционная политика может стать важным элементом обеспечения ее экономической и демографической безопасности и достижения устойчивого развития*. Именно эта роль миграционной политики должна быть понята в результате подобных семинаров, собирающих квалифицированных экспертов в области миграции населения, представителей научного сообщества, специалистов, занятых в государственных службах, занимающихся вопросами как концептуальной разработки миграционной политики, так и практическим ее осуществлением.

Центральным моментом сегодняшнего семинара был анализ правовых аспектов трудовой миграции на примере конкретной миграционной ситуации в отдельных регионах России. В качестве примеров были выбраны регионы, где трудовая миграция играет заметную роль в экономическом, демографическом, социальном, этническом аспектах. Это регионы, отличающиеся по уровню экономического развития, по демографическому потенциалу, по уровню экономической активности иностранных работников, по показателям безработицы, а также различной региональной политикой в области привлечения иностранной рабочей силы. Можно сказать, выбраны наиболее «проблемные» в миграционном отношении регионы:

- *Европейский юг России и Северный Кавказ*, которые, несмотря на непосредственную близость к очагам военной и политической напряженности, привлекают значительное число мигрантов, испытывают повышенную миграционную нагрузку и отличаются жесткой, подчас противоречащей федеральному законодательству, позицией региональных властей в миграционной сфере;
- *Российский Дальний Восток*, где различие демографических потенциалов с соседним Китаем становится — через миграционную составляющую — важным *политическим* фактором;
- *Оренбургская область*, занимающая пограничное положение с Казахстаном — основным «поставщиком» незаконных мигрантов в Россию;
- *Северо-западный регион России*, имеющий наиболее протяженную из всех российских регионов непосредственную границу с Европейским Союзом.

Эксперты из названных регионов были единодушны во мнении, что в условиях огромной по территории страны федеральное миграционное законодательство должно иметь «региональный разрез», т.е. учитывать особенности ситуации — экономической, демографической, миграционной — в отдельных регионах. Такой «региональный разрез» должен быть обоснован расчетом реальных возможностей регионов по приему трудовых мигрантов: скажем, расчет желательной величины импорта трудовых ресурсов должен сопровождаться и обосновываться расчетами дополнительной нагрузки на социальную инфраструктуру, связанной с

прибытием мигрантов, расчетом предполагаемых возможностей их жилищного обеспечения. Только в таком случае может стоять вопрос об обеспечении основных прав мигрантов: права на достойные условия работы, на жилье, на включение в систему социальных услуг и т.д.

Нарушения прав мигрантов, работающих в России, наиболее наглядно были рассмотрены на примере самого многочисленного отряда трудовых мигрантов — украинских. Зафиксированы многочисленные обращения по поводу нарушения правил приема на работу, невыплаты заработной платы, нарушения условий труда, унижения человеческого достоинства, фактов принудительного рабского труда, нарушения прав мигрантов представителями правоохранительных органов и т.д. Несмотря на существование соответствующего Межправительственного соглашения, игнорируется право украинских трудовых мигрантов на медицинскую помощь. Не соответствует реалиям сегодняшнего дня российское законодательство относительно банковских денежных переводов, в результате чего мигранты не получают доступ к надежному средству перевода денег, а Россия теряет миллионы, поскольку подавляющая часть заработанных мигрантами денег вывозится из страны, минуя банковскую систему.

В то же время несомненно, что Россия сохраняет привлекательность для сотен тысяч законных трудовых мигрантов, прежде всего из государств СНГ, и для миллионов незаконных. В этих условиях очень важно, чтобы развитие российского миграционного законодательства шло в таком направлении, чтобы участие России в международном трудовом обмене было выгодно всем участвующим сторонам: самим мигрантам, бизнесу, государству. Представляется, что достигнуть этого можно, переориентировав в максимально возможной степени незаконные потоки миграции в законные, легальные, управляемые, а значит, подпадающие под гарантии международных обязательств стран выезда и стран въезда в отношении соблюдения прав тех людей, которые участвуют в миграции. При разработке и осуществлении миграционной политики важно не ограничиваться разработкой нормативных документов, но не забывать о создании условий терпимого, толерантного отношения со стороны местного населения к мигрантам, а также уважительного отношения мигрантов к традиционным морально-этическим нормам принимающей страны. Важную роль здесь могут сыграть институты гражданского общества, неправительственные организации, тем более, что в последнем Послании Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию прямо сказано о необходимости постепенно передавать негосударственным структурам те функции, которые государство не имеет возможности выполнять.

Все программы, связанные с миграционной политикой, как инициированные правительством, так и неправительственные, должны снизить риск возникновения очагов повышенной социальной напряженно-

сти и способствовать как можно более эффективному использованию экономического потенциала мигрантов в обществе, где они трудятся, так и обеспечению всех правовых норм пребывания мигрантов в любой точке России.

Необходимо развивать межгосударственное сотрудничество на основе двусторонних и многосторонних соглашений и, что не менее важно, разрабатывать практические механизмы реализации подписанных соглашений. Создание банков данных о вакансиях и условиях труда, законодательстве стран назначения, обмен информацией, правовая помощь трудящимся-мигрантам при найме, трудоустройстве и адаптации – все это необходимые слагаемые легализации трудовой миграции и соблюдения прав трудовых мигрантов.

Сотрудничество с межправительственными, международными и региональными организациями, такими как Совет Европы, Европейский Союз, Международная организация по миграции, Международная организация труда и другие могло бы сыграть позитивную роль в области разработки и экспертизы законодательства, укреплении потенциала государственной системы управления и неправительственных организаций, правового образования, защиты прав трудящихся-мигрантов, борьбы с незаконной миграцией.

Участники семинара, еще раз подтверждая преемственность идей Московского семинара, указали на целесообразность и необходимость следующих конкретных шагов:

- создание в России при участии Совета Европы информационно-аналитического центра для позитивной пропаганды Стратегии Совета Европы в области управления миграцией, Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов, разработке таких рекомендаций в области совершенствования государственной концепции миграционной политики и развития национального законодательства России, которые находились бы в соответствии с документами Совета Европы и Европейского Союза, основанных на принципах главенства Закона, демократии и в первую очередь – уважения прав человека;
- активизация — как со стороны Совета Европы, так и со стороны России – мер, направленных на развитие законных форм временной трудовой миграции в противовес масштабной незаконной миграции, поддерживая деятельность неправительственных организаций, профессионально занимающиеся организацией трудовой миграции как российских граждан за рубеж, так и иностранных рабочих в Россию (частные агентства по трудоустройству, международные ассоциации в области международного трудового обмена), а также неправительственных организаций, занимающихся защитой прав мигрантов;
- разработка при участии Совета Европы систему подготовки и переподготовки специалистов в области миграции для повышения

общего уровня компетентности и квалификации кадров, занятых в государственных службах, занимающихся вопросами как концептуальной разработки миграционной политики, так и практическим ее осуществлением. Формой такого обучения могут быть интенсивные краткосрочные курсы. Базовой учебной организацией может быть экономический факультет МГУ.

И.В. Ивахнюк

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Вальчак, Петр — доктор права, администратор Департамента по миграции Совета Европы

Бранко, Ана Кристина — атташе Службы по делам иностранцев Министерства внутренней администрации Португалии

Де Лари, Анри — заместитель директора Службы международной миграции, Франция

Елисеева Ирина Ильинична — член-корреспондент РАН, заведующая кафедрой статистики и эконометрики Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов

Ентяков Вадим Георгиевич — кандидат исторических наук, исполнительный директор Международной Ассоциации «Трудовая миграция»

Ивахнюк Ирина Валентиновна — кандидат экономических наук, заместитель заведующего кафедрой народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Ионцев Владимир Алексеевич — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Каменский Андрей Николаевич — доктор экономических наук, доцент кафедры народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, президент Ассоциации специалистов в области международного трудового обмена

Клупт Михаил Александрович — доктор экономических наук, профессор кафедры статистики и эконометрики Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов

Кумсков Геннадий Николаевич — доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории экономического факультета Кыргызско-Российского Славянского Университета, Кыргызстан

Маролла, Кьяра — член Миссии Президента Италии в Европейском Союзе, сотрудник Министерства внутренних дел Италии

Петров Владимир Николаевич — доктор социологических наук, руководитель кафедры социологии Кубанского государственного университета, г. Краснодар

Понкратова Людмила Алексеевна — кандидат экономических наук, заведующая кафедрой мировой экономики Амурского государственного университета, г. Благовещенск

Прибыткова Ирина Михайловна — доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник Института социологии Национальной Ака-

демии наук Украины, Председатель исследовательского комитета по проблемам народонаселения и демографического образования Социологической ассоциации Украины

Рудик Александр Федорович — начальник отдела трудовой миграции Федеральной Службы по труду и занятости Российской Федерации

Рязанцев Сергей Васильевич — доктор экономических наук, зав. отделом социальной демографии Института социально-политических исследований РАН, зав. кафедрой мировой экономики Ставропольского государственного университета

Соболева Светлана Владимировна — доктор экономических наук, профессор Института экономики Сибирского отделения РАН, г. Новосибирск

Тюркин Михаил Леонидович — доктор юридических наук, заместитель директора Федеральной миграционной службы Министерства внутренних дел Российской Федерации

Хольтер, Магне — Департамент по миграции Министерства местного управления и регионального развития Норвегии

Чоенни, Чан — доктор права, Министерство юстиции Нидерландов

Эдиев Далхат Мурадинович — кандидат физико-математических наук, доцент кафедры математики, декан факультета заочной формы обучения Карачаево-Черкесской государственной академии

ИНФОРМАЦИЯ О СЕРИИ

Научная серия «**Международная миграция населения: Россия и современный мир**» была основана в 1998 г. на кафедре народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Идея создания серии была связана с резко возросшим масштабом и значением международной миграции в современной России, активизацией теоретических и прикладных исследований российских демографов и экономистов в этой области, в то время как в стране не существовало ни одного научного периодического издания по международной миграции. *Главный редактор серии* — **В.А. Ионцев**, профессор, доктор экономических наук, заведующий кафедрой народонаселения экономического факультета МГУ. *Ответственный секретарь* — старший научный сотрудник кафедры народонаселения, к.э.н. **И.В. Ивахнюк**.

Выпуски серии выходят два раза в год; они представляют собой как сборники статей, так и индивидуальные монографии. Фактически на страницах серии происходит активный обмен мнениями российских и зарубежных ученых по различным теоретическим и прикладным аспектам участия России в международной миграции населения, его причин и последствий.

Первый выпуск (1998 г.) был составлен преимущественно на основе докладов, представленных российскими учеными на Генеральной Конференции IUSSP в Пекине, Китай, в октябре 1997 г. (Подробная информация о Конференции представлена в данном выпуске.) Это статья **В.А. Ионцева и А.Н. Каменского** — *Россия и международная миграция населения*, раскрывающая проблемы, связанные с участием России в мировых миграционных процессах на новом этапе своего развития. Статья **А. Островского** — *Миграция рабочей силы из Китая на российский Дальний Восток: возможности иммиграции сегодня и в будущем*, касается превращения трудовой миграции в постоянную иммиграцию в конкретном российском регионе.

Другие статьи первого выпуска посвящены исключительно актуальному для России аспекту международной миграции — «утечке умов»: **И.Г. Ушкалов** — *Интеллектуальная эмиграция из России: факторы, масштабы, последствия, возможности регулирования*; **И.А. Малаха** — *«Утечка умов» в странах Центральной и Восточной Европы: состояние, политика регулирования*. Кроме того, первый выпуск серии включает рецензию на знаменитую книгу Джулиана Саймона «Экономические последствия иммиграции». Рецензии на заметные публикации российских и иностранных специалистов по международной миграции являются обязательным разделом каждого из выпусков серии.

Второй выпуск (1999 г.) представлен широким диапазоном тем, связанных с международной миграцией населения в России и в мире: **В.А. Ионцев, А.Г. Магомедова** — *«Внешняя» миграция между Россией и*

странами ближнего зарубежья (*Исторический обзор*); И.В. Ивахнюк — *Опыт государственного регулирования международной трудовой миграции (на примере Турции)*; А.Н. Каменский — *Экспорт рабочей силы и влияние переводов трудящихся мигрантов на платежные балансы стран выезда*; И.Г. Ушкалов — *Эмиграция и иммиграция: российский феномен*. Помимо статей российских ученых, в сборник включена работа профессора Янеша Малачича (Университет Любляны, Словения) — *Ситуация на рынке труда и в сфере международной миграции в центрально-европейских странах с переходной экономикой*. Начиная с этого выпуска, приглашение зарубежных коллег, работы которых нечасто можно прочитать на русском языке, стало традицией серии: каждый выпуск серии включает, по крайней мере, одну статью иностранного ученого, специализирующегося по проблемам международной миграции.

Третий выпуск (1999 г.) представлен монографией В.А. Ионцева — *Международная миграция населения: теория и история изучения*. В книге рассмотрены современные теоретические направления в объяснении международной миграции населения, дана классификация основных научных подходов в ее изучении. Работа содержит подробный анализ участия России в международных миграционных потоках, начиная с XVIII века до современного этапа развития, а также прогноз развития миграционной ситуации в стране и регионе. Монография дополнена кратким терминологическим словарем по миграции. Заслуживает внимания также обширная библиография, включающая более 1200 названий работ российских и зарубежных авторов по миграционной тематике.

Четвертый выпуск (2000 г.) включает статьи российских и зарубежных ученых, отображающих как современные глобальные тенденции в международной миграции населения, так и специфику миграционных потоков в Россию и из нее. Статья профессора Семьи Эрдер (Университет Мармара, Турция) — *Новые тенденции международной миграции и опыт Турции* представляет точку зрения автора на миграционную картину в современной Европе и меняющееся место в ней Турции. Появление нового миграционного пространства в Восточной Европе привело к появлению качественно новых миграционных потоков в регионе. Это стало объектом двух других статей выпуска: И.В. Ивахнюк — *Взаимодействие России и Турции в области международной трудовой миграции*; Е.С. Красинец, Е.В. Тюрюканова — *Миграция Россия — Италия как модель этнонейтральной экономической миграции*. Этнический аспект международной миграции представлен в статье израильского демографа Марка Тольца (Иерусалимский Университет) — *Миграция российских евреев в 90-е гг.*

Среди рецензий, помещенных в четвертом выпуске, одна заслуживает особого внимания. Это последняя книга И.Г. Ушкалова и И.А. Малахи — *«Утечка умов»: масштаб, причины, последствия*. Это не просто хорошая книга, но последняя прижизненная публикация Игоря Георгиевича Ушкалова, безвременно ушедшего из жизни в ноябре 1999 г. Он,

безусловно, был одним из лучших специалистов по международной интеллектуальной миграции.

Пятый выпуск (2000 г.) объединен одной общей темой — влияние международной миграции населения на демографическое развитие. Ситуация в трех бывших республиках СССР — России, Украине и Армении — анализируется в статьях демографов из соответствующих стран: *В.А. Ионцев — Международная миграция населения и демографическое развитие России; А.У. Хомра — Международная миграция и демографическое развитие Украины; Р.С. Еганян — Демографические реалии и перспективы Республики Армения на пороге XXI века.* Показательно сравнение опыта этих трех стран, в которых международная миграция играет прямо противоположную роль на протяжении последнего десятилетия. Статья *М.Б. Денисенко — Замещающая миграция* представляет собой анализ Отчета по Научному проекту ООН по замещающей миграции, участником которого был автор. В статье делается попытка дать ответ на вопрос, может ли замещающая миграция решить проблему старения и сокращения населения в развитых странах. Статья профессора Лувэнского католического университета (Бельгия) *Мишеля Пулэна — Источники данных для измерения международной миграции в странах Центральной Европы* является серьезным вкладом в разработку единой методологии исследований международной миграции населения.

Шестой выпуск (2001 г.) полностью посвящен вынужденной миграции населения и приурочен к 50-летию юбилею деятельности Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и принятия Конвенции 1951 г., касающейся статуса беженцев. Региональное представительство УВКБ ООН в РФ поддержало издание этого выпуска, и обзорная информация о его деятельности в России за последние пять лет представлена на страницах книги. Естественно, все статьи шестого выпуска посвящены вынужденной миграции населения: *В.И. Мукомель — Вынужденная миграция в контексте миграционных процессов и миграционной политики стран СНГ: этапы развития; Марек Окольски (Польша) — Миграционное давление на Европу; С.В. Рязанцев — Вынужденная миграция в Европе: современные тенденции и проблемы управления; Филипп Ваннер (Швейцария) — Ищущие убежища в Швейцарии: социально-демографические характеристики; М.Н. Куница — Вынужденная миграция населения в региональном развитии: особенности и проблемы в Брянской области; С.А. Ганнушкина — Право и политика России в области миграции; Я. Нисанов — Тоталитарные традиции и свободное предпринимательство в России: коллизии права, вынуждающие мигрировать.*

Седьмой выпуск (2002 г.) несколько нарушил хронологию серии, поскольку приурочен к юбилею Центра по изучению проблем народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, в структуру которого входит кафедра народонаселения. Он представляет собой аннотированную библиографию трудов по миграции сотрудников

Центра за все годы его существования и называется *Миграция населения: 35 лет исследований в Центре по изучению проблем народонаселения (1967–2002 гг.)* (Составитель — И.В. Ивахнюк). Библиография дает представление о масштабе и традициях миграционных исследований, создавших хорошую теоретическую основу для формирования современного подхода к изучению нынешнего, качественно нового этапа в миграционной истории России

Восьмой выпуск (2001 г.) посвящен вопросам статистики и учета международной миграции населения, имеющих своеобразные национальные особенности и значительные разночтения, что зачастую затрудняет глубокий сравнительный анализ мировых миграционных потоков. Статья *О.С. Чудиновских* — *Состояние и перспективы текущего учета миграции в России* анализирует недостатки существующей в настоящее время в России системы первичной регистрации мигрантов, которые выступают препятствием для получения достоверных статистических данных по миграции и научного исследования миграционных процессов в стране. Статья *М.Б. Денисенко* — *Эмиграция из России по данным зарубежной статистики* представляет национальную иммиграционную статистику иностранных государств как альтернативный, более точный источник оценки эмиграционных потоков из России. Небольшая статья *Жоржа Тапиноса* — *Международная миграция населения как фактор экономического развития* содержит некоторые ценные методологические замечания и ориентиры, весьма актуальные для нынешней миграционной ситуации в России и других государствах бывшего СССР. Статья *А.Е. Слуки* — *Международная миграция населения и демографические проблемы Западной Европы* продолжает важную для нас тему — о роли международной миграции в демографическом развитии, — заявленную в третьем и пятом выпусках.

Девятый выпуск (2002 г.) также имеет единую тему, исключительно актуальную и для России, и для многих других стран мира, — нелегальная, незаконная миграция. Анализ незаконной миграции представлен в широком географическом и тематическом разрезе. В ряде статей рассмотрена ситуация с незаконной миграцией в России: *Г.С. Витковская* — *Незаконная миграция в России: ситуация и политика противодействия*; *Е.С. Красинец* — *Незаконная иммиграция и латентная занятость в приграничных территориях Российской Федерации*; *Т.И. Куценко* — *Нелегальная миграция и незаконная занятость иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ*. Другие статьи посвящены анализу аналогичных проблем в других странах СНГ: *Е.Ю. Садовская* — *Предупреждение незаконной миграции в Республике Казахстан*; *Л.П. Шахотько (Беларусь)* — *Нелегальная миграция: факторы роста и пути решения*. Специфика геополитического положения государств бывшего СССР и относительная «прозрачность» границ между нами привела к формированию особого евро-азиатского миграционного пространства, используемого как транзитный коридор для пере-

правки нелегальных мигрантов из Азии в Европу. Авторы указывают на неразрывность проблем нелегальной миграции и незаконной занятости и на значимость мер государственного контроля за незаконным использованием иностранной рабочей силы в контексте борьбы с незаконной международной миграцией.

Десятый, юбилейный выпуск (2002 г.) составлен из статей признанных специалистов в области международной миграции из разных стран мира. В них представлены как теоретические аспекты изучения миграции населения, так и анализ тенденций развития миграционной ситуации в отдельных странах и регионах. В статье *Дугласа Массея* (США) *Синтетическая теория международной миграции* делается попытка сформулировать универсальную, обобщающую теорию миграции на основе существующих концепций. *Дирк ван де Каа* (Нидерланды) в статье *О международной миграции и концепции второго демографического перехода* убедительно доказывает важность включения миграции населения в анализ демографического развития, делая значительный теоретический шаг в понимании классической теории демографического перехода. По разному, но одинаково интересно предлагают взглянуть на проблемы миграции высококвалифицированных кадров в современном мире *Реджинальд Эпплеярд* (Австралия) — *Миграция квалифицированных кадров в глобализованном мире* и *Ирина Малаха* (Россия) — *К вопросу об «утечке умов» в России во второй половине 1990-х гг.* Новый теоретический подход к пониманию современных тенденций международных миграционных потоков предлагает *Мэри Критц* (США) в статье *Международная миграция: развитые страны как «экспортеры» населения*. Особого интереса заслуживает статья *Марека Окольского* (Польша) — *Наступающие цивилизации, уходящие цивилизации на закате XX века. Взгляд с точки зрения демографии*, где автор показывает роль демографических процессов и, прежде всего, миграции в смене человеческих цивилизаций, в частности, в грядущей смене европейской цивилизации (при условии сохранения современных демографических тенденций в Европе) азиатской цивилизацией, что, по существу, уже происходит в результате китайской иммиграции. Статья *Вили Гельбраса* (Россия) *Китайская миграция и китайские землячества в России* удачно развивает и конкретизирует эту тему. Изменения в миграционных тенденциях в странах восточноевропейского региона и бывшего СССР находятся в центре внимания целого ряда статей: *Янеш Малачич* (Словения) *Тенденции международной миграции в Центральной и Восточной Европе в конце 1990-х гг. и начале XXI века*; *Марк Тольц* (Израиль) — *Статистический анализ алии и эмиграции евреев из России*; *Андрей Каменский* (Россия) — *Современное участие России в международной трудовой миграции*; *Владимир Ионцев, Ирина Ивахнюк* (Россия) — *Россия в мировых миграционных потоках: особенности и тенденции последнего десятилетия (1992–2001 гг.)*.

Одиннадцатый выпуск (2003 г.) озаглавлен «Миграция и национальная безопасность», что отражает активизировавшуюся в российском

обществе, в научных и правительственных кругах, а также в средствах массовой информации полемику относительно именно тех аспектов международной миграции, которые имеют непосредственное отношение к вопросам обеспечения национальной безопасности. Статья *Л. Рыбаковского* — *Демографическая безопасность: геополитические аспекты и миграция*, — оценивает роль международной миграции и целенаправленной миграционной политики в преодолении демографического кризиса в России, который сам по себе представляет угрозу национальной безопасности и суверенитету России. Этой же теме, но с точки зрения иностранных исследователей, посвящена статья *Грэма Херда и Росарио Пуглиси* (Великобритания) — *Национальная безопасность и миграционная политика времен В.Путина: взгляд извне*. Анализ роли миграции в противодействии депопуляционным тенденциям актуален как для России (статья *Д. Эдиева* — *Международная миграция как фактор преодоления депопуляции России*), так и для Украины (статья *А. Хомры* — *Миграция населения Украины в 1989–2001 гг.: вклад в изменение численности и этнической структуры населения*). Статья *И. Ивахнюк и Р. Даурова* — *Незаконная миграция и безопасность России: угрозы, вызовы, риски*, — обращает внимание на «многослойность» проблемы, выделяя политический, экономический, криминальный, социальный аспекты. В контексте угроз экономической и этнокультурной безопасности написана статья *С. Соболевой и О. Чудаевой* — *Иностранные мигранты на российском рынке труда*, основанная на результатах обследования миграции в восточных регионах России.

Двенадцатый выпуск (2004 г.) посвящен 10-летию Всемирной конференции ООН по народонаселению и развитию в Каире и предварительным итогам осуществления принятой там 20-летней Программы действий в той ее части, которая касается международной миграции. Выпуск специально приурочен к Всероссийскому Национальному Форуму «Настоящее и будущее народонаселения России». Статья *Владимира. Ионцева и Андрея Каменского* (Россия) — *Международная миграция населения в России: уроки Каира* основывается не только на анализе Программы действий Каирской конференции, но и на личных впечатлениях авторов, принимавших участие в работе этой конференции. Статья *Дэвида Коулмана* (Великобритания) — *Европа на перекрестке дорог: должны ли население Европы и ее рабочая сила зависеть от новой иммиграции?* не только подвергает критике возможность достижения отдельных целей, поставленных на Каирской конференции в области миграции, но и затрагивает важную проблему долгосрочных последствий (не всегда положительных) массовой миграции в развитые страны Европы. Статья *Ирины Прибытковой* (Украина) — *Современные миграционные исследования: в поисках новых теорий и концепций* представляет собой попытку обобщить некоторые теоретические положения и методологические принципы изучения миграции, в том числе на пути междисциплинарных исследований. В статье *Сергея Рязанцева* (Россия)

– *Вынужденная миграция в России: 10 лет после Каира* рассматривается наиболее актуальная для России в 1990-е гг. форма миграции. Статьи Людмилы Пократовой (Россия) — *Международная миграция населения на Дальнем Востоке России: трансформация потоков и основные тенденции* и Светланы Грибовой (Россия) — *Миграция как элемент механизма интеграции восточных регионов России с экономикой КНР* — касаются актуальных для России вопросов взаимовыгодных отношений с Китаем в области привлечения китайских мигрантов. Статья Елены Тюрюкановой (Россия) — *Трудовая миграция из стран СНГ и новые практики эксплуатации труда*, — основанная на конкретных исследованиях, затрагивает очень болезненную тему прав трудящихся-мигрантов, которая занимает заметное положение в Программе действий Каирской конференции.

Тринадцатый выпуск (2005 г.) называется «Молодёжный выпуск» и полностью состоит из статей студентов, аспирантов и молодых научных сотрудников из России и государств СНГ, специализирующихся на изучении проблем международной миграции.

Более подробную информацию о научной серии «Международная миграция населения: Россия и современный мир», о тематике планируемых выпусков, об условиях участия в выпусках серии, а также об их приобретении можно узнать по адресу:

Москва, 119992, Ленинские горы, ГСП-2, Экономический факультет МГУ, кафедра народонаселения, к. 442 и 458.

Тел: (7 095) 939 29 28. Факс: (7 095) 939 08 77.

E-mail: iontsev@econ.msu.ru, ivakhniouk@econ.msu.ru.

Учитывая, что выпуски серии «Международная миграция населения: Россия и современный мир» выходят небольшими тиражами и редакция не может удовлетворить спрос всех желающих в их приобретении, выпуски серии размещаются на сайте кафедры народонаселения www.demostudy.ru и доступны для ознакомления.

Информационное письмо

*Московский государственный университет
им. М.В. Ломоносова
Экономический факультет
Центр по изучению проблем народонаселения
организуют*

**Международную конференцию
(Пятые Валентеевские чтения)**

“МИГРАЦИЯ И РАЗВИТИЕ”

(Москва, 13 – 15 сентября 2007 г.)

*Председатель Оргкомитета конференции:
ректор МГУ, академик **В.А. Садовничий**.*

*Заместители председателя Оргкомитета конференции:
Декан экономического факультета МГУ, профессор **В.П. Колесов**,
Зав. кафедрой народонаселения, профессор **В.А. Ионцев**.*

На конференции планируется обсудить следующие темы:

1. Миграция населения: теория, методология, источники данных.
2. Миграция населения и демографическое развитие.
3. Миграция населения в социально-экономическом контексте.
4. Миграция и геополитические процессы.
5. Круглый стол, посвященный 85-летию профессора Д.И. Валентея по теме «Миграция населения и образование, миграционные исследования в МГУ».

Более подробную информацию о конференции можно будет узнать на сайте кафедры народонаселения www.demostudy.ru или в Оргкомитете конференции.

Адрес Оргкомитета:

Кафедра народонаселения, ком. 442,
Экономический факультет,
МГУ им. М.В. Ломоносова
119992, Россия, Москва, Ленинские горы, ГСП-2
Тел.: (7 495) 939 29 28, Факс: (7 495) 939 08 77.
E-mail: iontsev@econ.msu.ru